



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

VIVIANY VILELA DE ALCÂNTARA OLIVEIRA

**Contradições da Política Nacional de Plantas Medicinais
e Fitoterápicos (PNPMF) no Brasil**

São Cristóvão – SE

2017

VIVIANY VILELA DE ALCÂNTARA OLIVEIRA

**Contradições da Política Nacional de Plantas Medicinais
e Fitoterápicos (PNPMF) no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para concluir a formação no curso de
Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe.

Orientadora: Dra. Josiane Soares Santos

São Cristóvão – SE

2017

Folha de Aprovação

Viviany Vilela de Alcântara Oliveira

Contradições da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para concluir a formação no curso de Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe.

Aprovado em 11/10/2017

Dr. ^a Josiane Soares Santos (Orientadora)

Banca Examinadora:

Prof. Me. Everton Melo da Silva
(Examinador Interno)

Prof^a Ma. Ingrid Mendes Guimarães
(Examinadora Externa)

São Cristóvão – SE

2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente sou grata a Deus que, em Cristo, preencheu cada lacuna do meu ser, me enchendo de força em todos os momentos em que meus limites foram testados e pensei em desistir, por me ajudar a aprender a ser eu mesma e entender a vida melhor. Sou grata à minha família por ser uma coluna em minha vida, por todo amor e estímulo para continuar até o fim. Também agradeço ao professor Everton Melo da Silva por ter me acompanhado no início com muita dedicação e competência. Sou extremamente grata à professora Josiane Soares Santos, pois, mesmo tão atarefada com inúmeras atribuições, se dedicou com muita atenção e qualidade às correções; por todos os direcionamentos que, sem dúvida, conseguiram me organizar e me fornecer mais capacidade. Por fim, agradeço a todos que de alguma maneira contribuíram para execução deste trabalho. Pois, essa experiência de pesquisa me ensinou, acima de tudo, que errar é normal e acertar é possível.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) considerando a crescente mercantilização desse mecanismo de cuidado da saúde. Corresponde a uma pesquisa qualitativa, com investigação documental e bibliográfica, no que diz respeito à apropriação privada dos recursos naturais relacionada à produção de medicamentos fitoterápicos. Seus objetivos foram, mais especificamente, situar o processo de apropriação privada da natureza pelo capital com fins lucrativos; compreender de que forma o conhecimento tradicional associado (CTA) às plantas medicinais e fitoterápicos se insere na lógica de mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica; e, investigar os aspectos contraditórios existentes na regulamentação pública do uso das plantas medicinais e fitoterápicos, envolvendo os interesses mercantis da indústria farmacêutica. Neste sentido, identificou-se que ocorre o favorecimento de diversas formas de apropriação privada destrutiva, tanto dos recursos humanos como dos naturais e que o conhecimento tradicional associado às plantas medicinais das comunidades tradicionais também está inserido nesse contexto de expropriação. Vislumbra-se ainda, que a regulamentação pública não favorece o acesso da população usuária dos serviços de saúde aos projetos de fitoterapia no SUS em face da insuficiência no seu financiamento, afetando o direito de melhores condições de saúde por tratamentos naturais menos agressivos e com menor custo.

PALAVRAS-CHAVE: Fitoterapia. Plantas Medicinais. Políticas Públicas. Mercantilização. Indústria Farmacêutica.

ABSTRACT

This study aims to analyze the National Policy of Medicinal Plants and Phytotherapeutic (NPMPP) considering the growing commercialization of this mechanism of health care. Corresponds to a qualitative research, with documentary and bibliographical research, regarding the private appropriation of the natural resources related to the production of phytotherapeutic medicines. Its objectives were, more specifically, to situate the process of private appropriation of nature by for-profit capital; discover how the traditional knowledge associated (TKA) with medicinal plants and phytotherapies is part of the logic of commodification of nature by the pharmaceutical industry; and to investigate the contradictory aspects between the public regulation of the use of herbal and phytotherapeutic plants and the commercial interests of the pharmaceutical industry. In this sense, it has been identified that the favoring of various forms of destructive private appropriation occurs, both human and natural resources, and that the traditional knowledge associated with medicinal plants of traditional communities is also included in this context of expropriation. It is also seen that public regulation does not favor the access of the users of health services to phytotherapy projects in the SUS because of the insufficiency of their financing, affecting the right to better health conditions through less aggressive and less natural treatments cost.

KEYWORDS: Phytotherapy. Medicinal Plants. Public Policy. Mercantilization. Pharmaceutical Industry.

LISTA DE SIGLAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BPFC - Boas Práticas de Fabricação e Controle

CBPFC - Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle

CIPLAN - Comissão Nacional Interministerial de Planejamento

CTA - Conhecimento Tradicional Associado

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PNPIC - Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS

PNPMF - Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos

PNPMF - Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos

PNS - Plano Nacional de Saúde

RDC - Regulação da Diretoria Coletiva

SUS - Sistema Único de Saúde

USD - United States Dollar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I	
1. A relação homem/natureza e seu progressivo processo de mercantilização sob as relações de produção capitalistas	12
1.1 A relação homem-natureza e os fundamentos da sociabilidade	12
1.2 A relação homem-natureza sob o modo de produção capitalista: fundamentos da apropriação privada dos elementos do processo de trabalho	16
1.2.1 Apropriação privada da natureza no contexto da crise capitalista recente	19
CAPÍTULO II	
2. Algumas Contradições da Regulamentação Pública de Fitoterápicos no Brasil	29
2.1 A relevância social da fitoterapia como tratamento alternativo de saúde e a apropriação do conhecimento tradicional associado sobre as plantas medicinais pelo capital no seu processo de industrialização	29
2.2 A regulamentação pública do uso das plantas medicinais e fitoterápicos pela Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) e os interesses mercantis da indústria farmacêutica nela inseridos.	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa se iniciou com o objetivo de investigar a experiência de formação de monitores de saúde de assentamentos/acampamentos rurais e na organização produtiva cooperada em fitoterapia no Estado de Sergipe. Tratava-se da análise de uma experiência ocorrida no ano de 1999, apoiada pelo MOPS, MST e UFS. Para isso, seria necessário coletar dados de natureza bibliográfica, documental e de campo. No entanto, a troca de docentes responsáveis pela disciplina de TCC II trouxe impactos para a pesquisa considerando-se ponderações sobre a sua exequibilidade, pois, o curto espaço de tempo impossibilitava a realização da pesquisa de campo. Com isso, tanto o objeto de pesquisa quanto o tipo de pesquisa precisaram ser reconfigurados, assim como seus objetivos.

Com a mudança de objeto, o objetivo geral passou a ser de analisar a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) a partir da perspectiva da mercantilização. A PNPMF abre um espaço relevante na inclusão das plantas medicinais e medicamentos fitoterápicos como possibilidades de tratamentos terapêuticos alternativos e/ou complementares no SUS aos tratamentos convencionais com medicamentos sintéticos. Ela normatiza a implementação do uso de plantas medicinais e da fitoterapia visando a melhoria da atenção básica de saúde da população brasileira. A análise buscou identificar a configuração política e os interesses mercadológicos presentes na PNPMF.

Os objetivos específicos formulados a partir desse objetivo geral foram: situar o processo de apropriação privada da natureza pelo capital; compreender de que forma conhecimento tradicional associado às plantas medicinais e fitoterápicos se insere na lógica de mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica; e, investigar os aspectos contraditórios existentes na regulamentação pública do uso das plantas medicinais e fitoterápicos, envolvendo os interesses mercantis da indústria farmacêutica.

A proposta metodológica deste trabalho foi a realização de 2 tipos de pesquisa: bibliográfica e documental. Entendendo pesquisa como um processo de investigação sistemática que, por meio de método, técnicas e instrumentos científicos, busca responder aos problemas propostos.

A pesquisa bibliográfica se caracterizou pela busca de fontes a partir de livros, monografias, dissertações e artigos científicos. A obtenção de dados ocorreu por meio de fichamentos. Segundo Antônio Carlos Gil (2002), algumas etapas são necessárias para o desenvolvimento desse tipo de pesquisa: escolha do tema, levantamento bibliográfico,

formulação do problema, elaboração do plano provisório, busca das fontes e leitura do material, fichamento, organização lógica e redação do texto.

A pesquisa documental é muito próxima da bibliográfica, podendo esta última ser considerada como um tipo de pesquisa documental, pois o que a diferencia é o tipo de fonte. A pesquisa documental utiliza materiais mais descritivos e, em algumas situações, sem que ainda tenham passado pelo processo de análise. Para Gil (2002, p. 87), a pesquisa documental se desenvolve a partir das seguintes fases: "a) determinação dos objetivos; b) elaboração do plano de trabalho; c) identificação das fontes; d) localização das fontes e obtenção do material; e) tratamento dos dados; f) confecção das fichas e redação do trabalho; g) construção lógica e redação do trabalho."

No caso da presente pesquisa as fontes documentais foram as legislações e periódicos que forneceram a base teórica de análise sobre a mercantilização da natureza por meio da regulamentação pública do Estado brasileiro.

Por fim, a análise de dados é considerada como organização lógica de todo material obtido. A análise é, portanto, um modo de "definir esse processo como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório." (GIL, 2002, p. 133). Trata-se, essencialmente da interpretação do pesquisador em relação aos dados coletados. Para este estudo, realizamos uma análise qualitativa, fundada no valor das informações captadas e não na quantidade dos documentos utilizados.

Outro aspecto relacionado com a análise dos dados tem a ver com o materialismo histórico dialético de Karl Marx e Friedrich Engels enquanto método essencial de análise dessa pesquisa. Este método foi utilizado como meio de construção de uma interpretação mais crítica, com o objetivo de atingir a essência do objeto (NETTO, 2011).

O materialismo histórico dialético pode ser percebido pelo processo progressivo de apreensão dos dados em movimento na totalidade sócio histórica. O método parte do real ao pensamento e retorna à realidade como "concreto pensado" (NETTO, 2011). Com isso, "é esta 'viagem de volta' que caracteriza, segundo Marx, o método adequado para a elaboração teórica." (NETTO, 2011, 43).

O fundamento ontológico desse método é o conhecimento produzido a partir do processo reflexivo do real. Para Montañó (2013, p. 13), "o método é o elemento necessário para poder entender crítica e realmente a essência da sociedade comandada pelo capital". Quer dizer, é o meio da apreensão mental do movimento do real e, com isso, o meio de revelar a estrutura do modo de produção capitalista em seus diferentes "complexos de complexos". Desse modo,

o método materialista dialético permitiu uma análise mais crítica das questões e determinações essenciais da PNPMF.

A estrutura do texto está organizada em dois capítulos: o capítulo 1 - *A relação homem/natureza e seu progressivo processo de mercantilização sob as relações de produção capitalistas* - expõe os fundamentos do ser social, a humanização do homem na sua relação com a natureza através do trabalho. Este conteúdo atende ao objetivo específico de situar o processo de apropriação privada da natureza pelo capital e descreve como no modo de produção capitalista os elementos que compõem o trabalho são apropriados privadamente.

O capítulo 2 – *Algumas Contradições da Regulamentação Pública de Fitoterápicos no Brasil* – atende aos outros dois objetivos específicos formulados, quais sejam: compreender de que forma conhecimento tradicional associado às plantas medicinais e fitoterápicos se insere na lógica de mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica e, investigar os aspectos contraditórios existentes na regulamentação pública do uso das plantas medicinais e fitoterápicos, envolvendo os interesses mercantis da indústria farmacêutica. Seu conteúdo esclarece a relevância dos tratamentos fitoterápicos na cultura brasileira e a utilização do conhecimento tradicional associado (CTA) sobre as plantas medicinais pelo capital no processo de industrialização de medicamentos fitoterápicos. Trata-se, portanto, de desenvolver uma análise da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) identificando a influência das motivações mercadológicas da indústria farmacêutica de fitoterápicos em seus direcionamentos; ao mesmo tempo, evidencia-se a ausência de mecanismos reguladores que permitam a consolidação da utilização do CTA na atenção primária dos SUS.

CAPÍTULO I

1. A relação homem/natureza e seu progressivo processo de mercantilização sob as relações de produção capitalistas

Para situar o processo de apropriação privada da natureza pelo capital, enquanto um dos objetivos específicos deste trabalho, neste primeiro capítulo tratamos algumas mediações pertinentes à relação homem/natureza, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do ponto de vista histórico. Nesse sentido abordamos os fundamentos do ser social considerando o modo como o homem se humaniza por meio do trabalho na relação com a natureza. Essas relações de trabalho são também situadas nos marcos da sociedade capitalista refletindo sobre como ocorre o processo de apropriação privada dos recursos naturais de modo a atender aos interesses de valorização do capital. Demarcamos ainda a respeito do papel do Estado no desenvolvimento capitalista e suas responsabilidades em relação à destruição ambiental causada por esse modo de produção de riqueza.

1.1 A relação homem-natureza e os fundamentos da sociabilidade

A história humana foi construída com base na transformação da natureza pelos homens. A natureza é definida pelo conjunto de elementos orgânicos e inorgânicos que compõem o universo, sendo assim, “a natureza é uma *unidade*, articulando seus diferentes níveis numa *totalidade complexa*. ” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 47).

Sem essa relação homem-natureza seria impossível a formação da sociedade (LESSA, 1999). Ou seja, para manter sua existência o homem precisou transformar a natureza em elementos necessários à sua sobrevivência. Dessa forma, o homem agiu sobre os elementos naturais para transformá-los em algo novo; em objetos para seu uso objetivando atender necessidades as mais diversas.

De acordo com Lukács (2007), o homem deixa de ser animal irracional no momento em que interfere na natureza por meio do trabalho a fim de dar respostas a alguma carência. A relação do homem com a natureza para suprir suas necessidades de existência é considerada por Marx como trabalho. Assim, “o trabalho [...] não implica no desaparecimento da natureza, mas na sua transformação no sentido desejado pelos homens. ” (LESSA, 1999, p. 3). Implica

também no esforço (orientado no plano do pensamento anteriormente) exercido para transformar uma dada matéria e gerar algo novo, de modo a garantir sua sobrevivência. Além disso, ao transformar a natureza, este transforma-se a si mesmo, modifica sua própria consciência. (MARX, 1996)

Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. (MARX, 1996, p. 297).

O trabalho não é uma ação instintiva para garantir a sobrevivência; pois, diferentemente dos animais, o homem precisa projetar mentalmente sua ação sobre a natureza. Ele constrói, primeiramente, no plano da consciência, as etapas necessárias para alcançar seu objetivo e age sobre a natureza, produzindo algo novo (objetivação) e, conseqüentemente, transformando a realidade a sua volta. É por esse motivo que o trabalho se configura como o processo que humaniza o homem. Assim,

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha envergonha mais de um arquiteto humano com a construção dos favos de suas colmeias. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador e, portanto, idealmente. Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural seu objetivo, que ele sabe que determina, como lei, a espécie e o modo de sua atividade e ao qual tem de subordinar sua vontade. (MARX, 1996, p. 297).

Desse modo, para modificar a natureza o homem precisou idealizar anteriormente os possíveis resultados da ação. O processo de idealização ou capacidade teleológica, permite ao homem antecipar mentalmente a intervenção sobre a natureza, escolher entre as alternativas concretas de ação (que julgar mais adequadas) e, assim, produzir algo novo (LESSA, 1999). O trabalho ocorre quando uma finalidade projetada idealmente se efetiva através da ação, ou seja, se concretiza. Assim, “a realização do trabalho só se dá quando essa prefiguração ideal se

objetiva, isto é, quando a matéria natural, pela ação material do sujeito, é transformada. ” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 32). Por fim, “é este conjunto de características [trabalho] que fazem o ser social algo tão radicalmente distinto da natureza. ” (LESSA, 1999, p. 14).

A realização do trabalho supõe uma projeção consciente anterior à execução da atividade que desenvolve habilidades e desperta novas necessidades na vida humana de forma paulatina (LUKÁCS, 2007). Então, quando o homem concretiza sua ação (antes idealizada) modificando a realidade, ele também se modifica ao desenvolver novas capacidades, pois adquire novas habilidades que o acrescentam. Com o passar do tempo, a atividade laboral desenvolve no homem conhecimentos mais amplos sobre a natureza (LESSA, 1999).

Esse movimento gera ainda novas necessidades e novas possibilidades de respostas (LESSA, 1999). Segundo Lessa (1999, p. 2), “toda objetivação produz uma nova situação, pois tanto a realidade já não é mais a mesma (em alguma coisa ela foi transformada), como também o indivíduo já não é mais o mesmo, [...]”. ”

Com isso, é possível perceber que o trabalho é uma resposta a uma ausência real de alguma situação concreta. Através do trabalho o homem produz objetivações que não poderiam existir na natureza por si só (LESSA, 1999). Por esse motivo, Lessa (1999, p. 8) conclui que o “trabalho distingue o homem da natureza (e, neste sentido, funda o ser social). ” Quer dizer, o trabalho confere ao homem a condição de humano.

E mais, através da comunicação o homem universaliza os conhecimentos adquiridos no processo de trabalho, pois ao passar as informações aprendidas acaba por generalizá-las (NETTO; BRAZ, 2012). O trabalho e a ampliação das capacidades/habilidades/conhecimentos na relação entre o homem e a natureza proporcionaram o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais “que se organizam sob a forma de complexos sociais” (LESSA, 1999, p. 6), como: a comunicação, o Estado, o Direito, a arte, a religião, entre outros.

No decorrer da atividade criativa, o homem é conduzido a universalizar os conteúdos que possui. Para isso, desenvolve um sistema articulado de comunicação, no qual “o sujeito do trabalho expressa as suas representações sobre o mundo que o cerca. ” (NETTO; BRAZ, 2012, p 45).

Na sua forma mais simples, portanto, o processo de trabalho equivale à intervenção do homem no ambiente natural (idealizada com base no alcance de objetivos) para gerar objetivações para atender suas necessidades (MARX, 1996). Portanto, a natureza é objeto de trabalho humano e esta relação se constitui na “condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de

qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais. ” (MARX, 1996, p. 303).

Além de extrair elementos naturais para garantir a sobrevivência, o homem passou, através do trabalho, a elaborar técnicas de caça, pesca, plantação, ou seja, técnicas de domínio da natureza para satisfazer anseios individuais e coletivos (LESSA, 1999).

[...] com o aparecimento da agricultura, que possibilita, pela primeira vez na história, a um indivíduo produzir mais do que necessita para sua sobrevivência (produção excedente), torna-se lucrativa a exploração do homem pelo homem. O trabalho, agora, não mais será realizado por todos os membros da sociedade, mas terá uma classe social (a primeira delas foi a dos senhores de escravos) que explorará o trabalho da classe trabalhadora (a primeira delas foi a dos escravos). (LESSA, 1999, p. 5).

Os modos de produção historicamente construídos pelos homens foram configurações de como, em certas épocas e espaços, os homens organizaram sua vida material. Existiram três sistemas econômicos anteriores ao capitalismo: sociedade comunal, escravista e feudal. Apenas na primeira não havia exploração do trabalho do homem pelo homem. Nas outras duas, pequenos grupos se utilizaram do trabalho de outros como forma de enriquecimento. No escravismo, o escravo era considerado uma força de trabalho privada direcionada à produção de riquezas do seu proprietário, e no feudalismo o servo trabalhava um número maior de dias para o senhor do feudo e um número menor para sua própria subsistência.

Com o desenvolvimento da relação homem-natureza e da divisão social do trabalho, o processo de trabalho foi se tornando cada vez mais complexo. Certos resultados do trabalho também foram utilizados como elementos de outros processos de produção de modo a suprir outras necessidades mais complexas. E, ao longo do tempo e dos distintos modos de produção já mencionados, os homens começaram a realizar trocas entre si como forma de adquirir objetos que outros produziam e que também que lhes eram úteis.

Na sequência de nossas reflexões pretendemos enfatizar como esse processo de trocas adquire, sob o modo de produção capitalista, características que explicam a intensa apropriação privada do trabalho social e de seus produtos, mas especialmente da natureza como objeto de trabalho e matéria prima essencial aos distintos processos produtivos.

1.2 A relação homem-natureza sob o modo de produção capitalista: fundamentos da apropriação privada dos elementos do processo de trabalho

No contexto de generalização da divisão social do trabalho que se operou ao longo da história, ao chegarmos na fase mercantil do capitalismo o valor de uso – resultado do trabalho feito para atender necessidades imediatas do produtor – se subordina progressivamente no mercado ao valor de troca. O valor de troca é medido a partir do tempo médio (tempo de trabalho socialmente necessário) gasto na produção das distintas mercadorias (MARX, 1996). Os donos de mercadorias se encontram no mercado como vendedores e compradores, sendo que as mercadorias que possuem não suprem suas próprias necessidades, mas sim a de outros (MARX, 1996). Nas relações de troca o dinheiro surge, também progressivamente, como medida de valor desse tempo genérico da produção de mercadorias, a fim de facilitar a comercialização dos mais diversos tipos de mercadoria.

No sistema capitalista, o proprietário dos meios de produção tem por objetivo gerar mercadorias dotadas de mais valor do que ele investiu no processo inicial. “Quer produzir não só um valor de uso, mas uma mercadoria, não só valor de uso, mas valor e não só valor, mas também mais-valor.” (MARX, 1996, p. 305). Como já foi visto, a relação com a natureza é imprescindível para a existência humana e para sua reprodução material e social. Primeiramente, precisamos dos meios de subsistência presentes na natureza. Em outras palavras, para produzir elementos que satisfaçam seus objetivos de manutenção e melhoria de qualidade de vida, o homem carece da matéria natural. Como afirma Marx (1996, p. 286) “ele não pode fazer botas sem o couro”. Esse é o primeiro elemento de qualquer processo de trabalho.

Como parte da natureza, o homem depende inteiramente desta para viver. Com isso, “todas as coisas que o trabalho só desprende de sua conexão direta com o conjunto da terra, são objetos de trabalho preexistentes por natureza.” (MARX, 1996, p. 298). No momento em que se imprime alguma força humana sobre o objeto natural, este torna-se uma matéria-prima – “trabalho absorvido” –, pois já foi alvo de uma mediação anterior através algum trabalho primário (MARX, 1996).

A natureza por si mesma não gera instrumentos; eles são resultados do trabalho. E este só se realiza mediante o uso de instrumentos, ou seja, é uma relação mediada entre quem concretiza a ação e a matéria-prima. Além disso, não é uma execução de atividades orientada por instinto, mas sim conduzida por conhecimentos adquiridos (aprendizado); pois, para

elaborar instrumentos o sujeito precisa possuir conhecimentos sobre as propriedades da natureza (NETTO; BRAZ, 2012).

E mais, não responde apenas àquelas necessidades de quem o desempenha, também possui a característica de gerar outras necessidades. Isto porque,

A criação de instrumentos de trabalho, mesmo nos níveis mais elementares da história, coloca para o sujeito do trabalho o *problema dos meios e dos fins* (finalidades) e, com ele, o *problema das escolhas*: se um machado mais longo ou mais curto é ou não adequado (útil, bom) ao fim a que se destina (a caça, a autodefesa etc.). (NETTO; BRAZ, 2012, p. 44).

Em outras palavras, no processo de trabalho o homem cria instrumentos que possibilitem a produção de valores de uso. Esses instrumentos são produtos do trabalho, que participam de outros processos de trabalho como meios de produção. São, por isso, componentes essenciais para a produção de mercadorias. Pois, “para que alguém venda mercadorias distintas de sua força de trabalho ele tem de possuir naturalmente meios de produção, por exemplo, matérias-primas, instrumentos de trabalho etc.” (MARX, 1996, p. 286). Sem os meios de produção a relação homem-natureza nunca seria mediada, não se realizaria trabalho e, portanto, não se produziria valores de uso. Nas palavras de Marx (1996, p. 299),

Tão logo o processo de trabalho esteja em alguma medida desenvolvido de todo, necessita ele de meios de trabalho já trabalhados. Nas cavernas humanas mais antigas encontramos instrumentos de pedra e armas de pedra. Ao lado de pedra, madeira, osso e conchas trabalhados, o animal domesticado e, portanto, já modificado por trabalho, desempenha no início da história humana o papel principal como meio de trabalho.

A atividade produtiva se caracteriza, dessa forma, pela habilidade desenvolvida pelo homem (orientado a um fim) de empregar instrumentos sob a natureza e gerar algo novo. Assim, os meios de produção são elementos que o homem produz para gerar novos bens que lhes são necessários.

O produto equivale a trabalho absorvido por determinada matéria-prima através de etapas de ação previamente pensadas e executadas com o uso de instrumentos previamente elaborados pela força de trabalho. A matéria-prima é, assim, um objeto natural produto do trabalho humano, sem o qual não há possibilidade de se executar nenhuma forma de produção (MARX, 1996). Em se tratando de ambiente natural, a matéria-prima é levada ao mercado como mercadoria por ser produto do trabalho humano, ainda que primário (de extração, por exemplo)

e é vendida pelo valor considerado como tempo de trabalho socialmente necessário para adquiri-la.

O capitalista vai ao mercado comprar as mercadorias imprescindíveis ao processo de produção: matéria-prima, meios de produção e força de trabalho. Ele paga o valor equivalente de cada mercadoria de acordo com o tempo de trabalho socialmente necessário correspondente, pois “apenas o tempo de trabalho socialmente necessário conta como formando valor.” (MARX, 1996, p. 308).

Entretanto, é preciso compreender que este estado de coisas não é natural e sim produto da ação dos homens na história. Para que se chegasse a este estágio geral de mercantilização dos elementos do processo de trabalho, foi necessário que no processo de acumulação primitiva e início da industrialização, o trabalhador fosse expropriado das suas terras e dos seus instrumentos de trabalho. Então, sem a matéria-prima e os meios de produção, não restou ao trabalhador outra alternativa senão levar ao mercado em constituição, nos nascentes centros urbanos, outra mercadoria: a sua própria força de trabalho (MARX, 1996). “Sob esse pressuposto, a força de trabalho como mercadoria só pode aparecer no mercado à medida que e porque ela é oferecida à venda ou é vendida como mercadoria por seu próprio possuidor, pela pessoa da qual ela é a força de trabalho.” (MARX, 1996, p. 285).

É preciso ressaltar que a especificidade da força de trabalho está no fato “dessa mercadoria ser fonte de valor, e de mais valor do que ela mesma tem. Esse é o serviço específico que o capitalista dela espera.” (MARX, 1996, p. 311). O valor da força de trabalho é referente ao tempo necessário para manter sua subsistência e sua reprodução. Quer dizer, ao cumprir a jornada de trabalho, o trabalhador produz mais do que o valor pelo qual sua força de trabalho foi vendida (salário). O excedente que a força de trabalho gera a mais do que o seu valor de troca (salário) é denominado de mais-valia – o alvo da ação capitalista.

A mais-valia é, portanto, resultado de “um excesso quantitativo de trabalho” (MARX, 1996, p. 315) apropriado privadamente sendo, aparentemente, uma “grande sorte para o comprador, mas, de modo algum, uma injustiça contra o vendedor.” (MARX, 1996, p. 311). Deste modo, o dinheiro só se transforma em capital porque inicialmente a força de trabalho assumiu a “forma de mercadoria” (MARX, 1996).

De acordo com Marx (1996), ao comprar a força de trabalho o capitalista a consome como mercadoria quando o trabalhador se utiliza dos meios de produção e da matéria-prima ao realizar trabalho. Logo, o que caracteriza o capitalismo é a forma que a força de trabalho adquire como mercadoria, de ser trabalho assalariado. Para o autor,

A utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho a consome ao fazer trabalhar o vendedor dela. O último torna-se, desse modo, *actu*, força de trabalho realmente ativa, o que antes era apenas *potentia*. Para representar seu trabalho em mercadorias, ele tem de representá-lo, sobretudo, em valores de uso, em coisas que sirvam para satisfazer a necessidades de alguma espécie. É, portanto, um valor de uso particular, um artigo determinado, que o capitalista faz o trabalhador produzir. A produção de valores de uso ou bens não muda sua natureza geral por se realizar para o capitalista e sob seu controle. Por isso, o processo de trabalho deve ser considerado de início independentemente de qualquer forma social determinada. (MARX, 1996, p. 297, grifos do autor).

No processo de valorização capitalista, quando o produto é vendido no mercado, o dinheiro se transforma em capital, pois, a mais-valia surge na esfera da produção, mas se realiza na esfera da circulação. Dessa forma,

Todo esse seguimento, a transformação de seu dinheiro em capital, se opera na esfera da circulação e não se opera nela. Por intermédio da circulação, por ser condicionado pela compra da força de trabalho no mercado. Fora da circulação, pois ela apenas introduz o processo de valorização, que ocorre na esfera da produção. (MARX, 1996, p. 312).

Para continuar existindo o sistema capitalista precisa manter o processo de transformação do dinheiro em capital. A finalidade da produção no capitalismo é a valorização constante e a continuidade sempre ampliada da lucratividade (MARX, 1996).

Se entendemos minimamente o sentido do processo de valorização e como ele opera apropriando-se privadamente do trabalho como mercadoria interessa-nos, a partir de agora, enfatizar a progressiva apropriação capitalista da natureza. Na condição de objeto de trabalho e/ou matéria prima a apropriação privada desse elemento do processo de trabalho intensifica-se como uma tendência essencial aos processos de valorização do capital no seu momento atual em que se configura uma crise de longa duração com vertiginosa queda na taxa de lucros.

1.2.1 Apropriação privada da natureza no contexto da crise capitalista recente

Como a natureza do capitalismo está concentrada na produção de mercadorias para obtenção de lucros (o alvo desse sistema econômico é a acumulação), no seu processo de desenvolvimento o capital irá buscar tudo o que for necessário para alcançar o seu objetivo, inclusive se utilizando dos recursos naturais, tanto na extração de matérias-primas, como no

despejo dos resíduos da produção. Em termos gerais, o que move o desempenho das empresas capitalistas é a obtenção de mais-valia e a elevação da taxa de lucros. Para atingir este objetivo essas empresas acabam destruindo a natureza que lhes fornecem base para a produção. Logo, “é a natureza servindo aos propósitos da acumulação” (SILVA, 2010, p. 51).

Com o desenvolvimento das forças produtivas – aqui entendidas como elementos resultantes de trabalho anterior necessários à produção de novas mercadorias – no período do pós-segunda guerra mundial (mais ou menos entre 1945 a 1970), surgiu uma nova forma de produção que reduzia o tempo de trabalho necessário para produzir mercadorias: o fordismo-taylorismo, baseado na linha de produção, com fragmentação e aceleração do processo do trabalho, orientada para a produção em massa e a maximização dos lucros (NETTO; BRAZ, 2012).

Nesse advento da nova organização produtiva baseada no método do taylorismo-fordismo – esteira de produção em série e divisão de tarefas cronometradas, pautadas na busca pela máxima eficiência –, a indústria alcançou níveis de fabricação de mercadorias crescentes, de modo nunca antes visto. É este pois, o período dos “anos dourados” da economia capitalista. Nesse momento, como a produção em massa exige o consumo em massa, difunde-se a ideia de realização humana baseada na “sociedade do consumo” e isso se deu com auxílio da indústria cultural disseminando um estilo de vida ou uma ideologia consumista (NETTO; BRAZ, 2012). Dito de outra forma, as inovações tecnológicas e a intensificação das indústrias a partir das linhas de produção, modificaram o modo de consumo da sociedade. Isto porque, a ideologia capitalista difundiu a ideia do nível satisfação com base na capacidade de consumo enquanto estratégia de estimular a circulação de mercadorias e, dessa forma, realizar a mais-valia com maior rapidez (SILVA, 2010).

No geral, a produção de mercadorias só é possível mediante o uso de recursos naturais. Então, como consequência da produção em massa, a exploração da natureza também se realizou, daí em diante, de maneira mais intensa, porque não se dizer também “em massa”. Assim, para exemplificar, de acordo com o Relatório Estado do Mundo:

Entre 1950 e 2005, por exemplo, a produção de metais cresceu seis vezes, a de petróleo, oito, e o consumo de gás natural, 14 vezes. No total, 60 bilhões de toneladas de recursos são hoje extraídas anualmente – cerca de 50% a mais do que há apenas 30 anos. Hoje, o europeu médio usa 43 quilos de recursos diariamente, e o americano médio, 88 quilos. No final das contas, o mundo extrai o equivalente a 112 edifícios Empire State da Terra a cada dia. (INSTITUTO AKATU, 2010 apud SILVA; ARAÚJO; SANTOS, 2012, p. 99).

Portanto, com a nova configuração produtiva com base nas linhas de produção em massa, as fontes naturais também sofrem uma intensificação no processo de apropriação privada como matéria-prima desse novo modo de gerar riquezas. Dessa forma, a lógica fordista/taylorista – de produzir mais em menos tempo – gera, a degradação ambiental que passa a ocorrer também “em massa”, seguindo o avanço da proporção da fabricação industrial.

Nesse momento, o Estado passa a intervir na economia mais ativamente, respondendo às pressões da classe trabalhadora e dando condições de realização do consumo em massa, a partir da política de pleno emprego e de políticas sociais que permitiram a reprodução dessa classe nos moldes do capitalismo imperialista nos países centrais (NETTO; BRAZ, 2012).

Os direitos e as políticas sociais, por sua vez, são resultados da intervenção estatal consequente do processo de lutas sociais históricas, inicialmente respondidas pelo Estado unicamente através da coerção policial e, posteriormente também por meio de regulamentações que incidiam no melhoramento das condições de reprodução da força de trabalho. Assim, a classe trabalhadora, ao reconhecer seu papel como produtora de riqueza e a condição de exploração da sua força de trabalho, toma consciência da sua condição no processo de produção e reage com manifestações sociais organizadas – esse é o momento do nascimento da chamada “questão social”, iniciada por volta dos anos 1830 na Inglaterra (GUIMARÃES, 2015).

A questão social é definida como o coletivo de expressões sociais que conferem visibilidade às desigualdades na sociedade capitalista. A partir do seu surgimento, a questão social foi alvo da intervenção do Estado que, com o passar do tempo, passou a responder de forma mais sistemática através de políticas públicas (mesmo que fragmentadas e pontuais), garantindo a reprodução da classe trabalhadora, mas sem, contudo, tocar nas causas – pode-se dizer na relação de exploração capital/ trabalho – que dão origem à questão social no capitalismo (GUIMARÃES, 2015).

Nesse sentido, a intervenção estatal alcança tão somente algumas das expressões da questão social. Ou seja, tanto as políticas como as leis, não se constituem como ferramentas suficientes para superar a exploração do trabalho própria do capitalismo (GUIMARÃES, 2015). Para Guimarães (2015, p. 44), a política pública é uma “ferramenta político-ideológica e econômica do Estado”, porém não é apenas instrumento de normatização social, é consequência das lutas da classe trabalhadora. O Estado é, portanto, uma entidade política mediadora dos interesses de classes, que intervém para manter a ordem econômica, por meio, dentre outros, da regulamentação legal de dispositivos que legitimem e produzam consensos no sistema capitalista. Segundo Guimarães (2015, p. 43), “ele é o [...] instrumento político-ideológico de legitimação, consenso e manutenção do poder.” No geral, o interesse do Estado é possibilitar

as condições reais de produção da mais-valia e garantir a hegemonia da elite capitalista (GUIMARÃES, 2015).

Para que o capital garanta a acumulação é necessário que exista um contexto social que possibilite a autovalorização como: a legitimidade da propriedade privada, um mercado livre e “estruturas legais e governamentais apropriadas garantidas por um estado ‘facilitador’, o qual também assegura a integridade do dinheiro como reserva de valor como meio de circulação.” (HARVEY, 2004, p. 108). Assim sendo, a manutenção do modo de produção capitalista só é possível devido às condições sociais reais que legitimam a produção de mais-valia e a sua realização no processo de circulação. Neste sentido, o Estado burguês é um mecanismo essencial para organizar a sociedade (nas mais diferentes esferas) de acordo com os interesses do capital.

O desenvolvimento tecnológico e científico é responsável pela produção e pela melhoria das condições de existência da humanidade. Porém, além disso no contexto da sociedade capitalista, esse desenvolvimento tem por fundamento servir, predominantemente, aos interesses do capital. Ao longo da sua trajetória evidencia-se, portanto, a ampliação da capacidade de apropriação privada do trabalho e da natureza, o que resultou em degradação crescente da civilização em nome dos processos de valorização capitalista.

Isso demonstra que o capitalismo “não exerce um domínio adequado e planejado da natureza revelando uma contradição crescente entre as necessidades de expansão da produção e as condições do planeta para prover esse desenvolvimento.” (SILVA, 2010, p. 45). Portanto, a racionalidade da produção capitalista está fundada numa exploração intensa das riquezas naturais que tem como consequência a insustentabilidade do planeta.

Essa tendência destrutiva do capital reside em sua natureza mesma, como “contradição viva”: ao subordinar a produção aos imperativos da acumulação, o capitalismo não pode sustentar-se indefinidamente, sem que os avanços tecnológicos e científicos por este obtidos resultem em crescente perdularidade e destruição. O assombroso aumento da produtividade do capital o faz senhor e voraz devorador dos recursos humanos e materiais do planeta para, em seguida, retorná-los como mercadoria de consumo de massa [...]. (SILVA, 2010, p. 48)

O modo como o sistema capitalista produz riquezas nesse contexto é caracterizado por ser destrutivo, pois, na medida em que se desenvolve deixa suas marcas como: aquecimento global, extinção de algumas matérias-primas, poluição ambiental por dejetos industriais e lixos urbanos (SILVA, 2010). A fabricação industrial gera consequências devastadoras para a

natureza. Somado a isto, está o fato da incapacidade da sociedade do capital em combater as sequelas da destruição própria desse modo de produção, como é o caso das mudanças climáticas – altamente prejudiciais para o planeta. Deste modo, “os fenômenos climáticos relacionados ao aquecimento global, para citar um exemplo – aumento do nível dos oceanos e da temperatura do planeta, secas e enchentes etc. – afetam a atividade agrícola, [...] entre outros, em escala planetária.” (SILVA, 2010, p. 100).

Neste sentido, Silva (2010, p. 66) define os impactos ambientais causados pela produção capitalista como “questão ambiental”. Esta corresponde a “um conjunto de deficiências na reprodução do sistema, o qual se origina na impossibilidade ou escassez de elementos do processo produtivo advindos da natureza, tais como matérias-primas e energia e seus desdobramentos ideopolíticos.”

A impossibilidade de manutenção das elevadas taxas de lucro associada à iminente finitude de algumas matérias-primas essenciais para o processo produtivo instaura uma nova crise no sistema econômico mundial. No início da década de 1970 o crescimento capitalista, forjado pela dinâmica do fordismo, atingiu seu limite. Daí por diante, “as crises voltam a ser dominantes” no capitalismo (NETTO; BRAZ, 2012, p. 226).

A ação humana sobre a natureza para garantir a sua existência material é, no capitalismo, caracterizada como sendo destrutiva e com resultados extremamente negativos para as próximas gerações. O meio ambiente não é capaz de se regenerar tão rapidamente quanto a grande indústria necessita. E mais, os recursos não-renováveis são finitos e os renováveis precisam ter respeitados os seus processos naturais de regeneração. Com isso, observa-se que, dentro dos padrões exigidos pelo capital para manter o seu nível de produção, o planeta será incapaz de garantir as condições naturais de existência a vida humana no futuro. É nesse momento que os elementos que refletem o processo capitalista de destruição da natureza adquirem visibilidade social. Esta decorre, em boa medida, dos posicionamentos políticos dos movimentos ambientalistas (SILVA, 2010).

Na visão marxista, a “questão ambiental” é compreendida enquanto resultado da construção histórica na sociedade capitalista, onde a produção de mercadorias e o desenvolvimento tecnológico se efetivam na ótica do enriquecimento dos detentores dos meios de produção e não na lógica do bem-estar social de todos. Nessa perspectiva os avanços científicos e tecnológicos são considerados por Silva (2010, p. 100), como sendo instrumentos de “apropriação da natureza e do trabalho alienado”.

Esses instrumentos também mostram a incoerência da manutenção da existência no planeta associada a esse tipo de produção destrutiva. Devemos sublinhar, como consequência

disso, que a própria reprodução do sistema capitalista está ameaçada, uma vez que a sociedade burguesa existe permeada por contradições: ao mesmo tempo que produz riqueza também gera a pauperização paulatina da classe trabalhadora; e ao mesmo tempo que avança mais, do ponto de vista científico e tecnológico e possibilita o domínio sobre a natureza, suscita, respectivamente, a sua própria deterioração (SILVA, 2010).

Decerto que a grande indústria concretiza o ideário moderno de “domínio da natureza”, revelando a sistemática atividade do homem, a produção de sua vida e de suas condições sociais de existência. Dessa forma, a efetiva apropriação da natureza manifesta uma modalidade de apropriação das forças produtivas, na qual os avanços científicos e tecnológicos subordinam-se às necessidades da acumulação capitalista. Assim, o desenvolvimento das forças produtivas porta uma contradição fulcral: ao mesmo tempo em que demonstra o imenso potencial de expansão dos horizontes do gênero humano, o faz mediante a degradação das condições de vida de largos segmentos das classes trabalhadoras, e da dilapidação dos bens naturais, colocando em risco a reprodução da vida no planeta. (SILVA, 2010, p. 60).

A continuidade da vida no planeta vem sendo comprometida devido ao intenso processo de destruição da natureza fundado no modo de produção capitalista. Uma série de problemas se origina a partir desse tipo de produção por sua característica de ser essencialmente voltada ao lucro privado e não à qualidade da vida humana, e que põe em questão a vida humana futura, como o esgotamento das fontes naturais, desmatamento, diminuição considerável da biodiversidade, dentre outros. (SILVA; ARAÚJO; SANTOS, 2012). Observa-se, com isso, que sob o modo de produção capitalista não existe possibilidade “de compatibilizar acumulação privada e preservação da natureza”. (SILVA; ARAÚJO; SANTOS, 2012, p. 105).

A reação econômica do capital para superar esta crise tem ocorrido alicerçada na ideologia neoliberal, onde a burguesia capitalista, para continuar com os níveis de ganho, implementou estratégias de reestruturação produtiva, com intensificação da exploração do trabalho, retirada das conquistas sociais adquiridas no Pós-Segunda Guerra Mundial e, com a intervenção estatal “mínima para o social e máxima para o capital”. Assim sendo, o predomínio do neoliberalismo teve como consequência a elevação da taxa de desemprego, a precarização do trabalho, desregulamentação estatal, maior adoecimento e empobrecimento da classe trabalhadora etc. (NETTO; BRAZ, 2012).

O neoliberalismo é uma ideologia baseada na desigualdade social como algo natural, e compreende como fundamental para o bom funcionamento da economia a redução da intervenção do Estado, no que diz respeito às políticas e direitos sociais. Mas, defende o

aumento da ação do Estado em relação à economia com vistas à garantia dos saldos positivos nas receitas dos grandes empreendimentos (NETTO; BRAZ, 2012).

A esse respeito David Harvey (2004, p. 108) define que o caráter do Estado de favorecer a existência das estruturas de acumulação, não irá gerar melhorias na qualidade de vida como expõe o discurso da ideologia burguesa, pelo contrário, o autor reafirma a elevação do índice de desigualdade social. Além disso, para ele “Marx prediz que também produzirá crescente instabilidade, a qual culminará em crises crônicas de sobreacumulação do tipo da que agora estamos presenciando.”

Como uma entidade encarregada pela gestão social, o Estado exerce uma função fundamental ao permitir/regular e realizar os processos que originaram e sustentam, continuamente o desenvolvimento da sociedade capitalista, ainda que às custas de tamanha desigualdade social e destruição ambiental. Isso porque, o Estado detém o poder da violência e da determinação da legalidade que respalda socialmente sua intervenção (HARVEY, 2004).

Como alternativas de saída da crise, o grande capital encaminha os investimentos para outras áreas de forma que a cultura do consumo é altamente incentivada, numa realidade onde o movimento da mercantilização alcança vários setores da sociedade. Sabe-se que “está longe do exagero afirmar que *tudo é efetivamente* passível de transação mercantil, dos cuidados aos idosos ao passeio matinal de animais domésticos – em ‘serviços’ (inclusive sexuais) que se inserem na *industrialização generalizada* [...]” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 247, 248).

A intensificação do processo de apropriação privada dos recursos naturais não pode ser esquecida neste contexto em que se destaca, por exemplo, a legalização da posse privada dos direitos intelectuais em formas de patentes e licenças para o uso de elementos naturais (sementes, materiais genéticos, etc.) por grandes empresas. Em novos moldes, observa-se o processo de mercantilização da natureza para favorecimento da valorização capitalista.

Assim, uma das alternativas de acumulação do capital é a transformação da terra – um dos principais recursos naturais – em mercadoria e direito privado, com elevados prejuízos ecológicos e custos sociais (GUIMARÃES, 2015). Dessa forma, podemos afirmar que a lógica do capital está intrinsecamente associada a um elevado poder de destruição da natureza; já que, “no capitalismo contemporâneo, marcado pela busca incessante de ruptura das barreiras à expansão do valor, acentua-se a disputa pelos recursos naturais, dirigida pelas transnacionais e pelos estados imperiais.” (SILVA, 2010, p. 91).

Nesse sentido, as antigas formas de expropriação, conjugadas às novas modalidades surgidas no bojo do capitalismo contemporâneo, avançam

ferozmente sobre a natureza na busca pela produção de valor [...]. São exemplos deste cenário a biopirataria, o patenteamento de códigos genéticos, a privatização de recursos naturais antes comunais (terra, água, ar), além da degradação e poluição dos ambientes naturais em ritmos alarmantes. Este processo incide ainda sobre os direitos adquiridos no campo ambiental, com a tentativa de desmonte da legislação ambiental que sequer experimentou a sua execução plena. (QUINTANA; HACON, 2011, p. 432).

Dessa maneira, o Estado se configura enquanto legitimador da expropriação capitalista da natureza, e “como no passado, o poder do Estado é usado frequentemente para forçar estes processos, inclusive contra a vontade popular. ” (HARVEY, 2004, p. 111). Evidencia-se, sobretudo, que ““a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo social ao minar, simultaneamente, as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador’.” (MARX, 1996 apud SILVA, 2010, p. 58).

Uma outra alternativa para saída da crise é o desmembramento (desterritorialização) da produção em nível mundial, tendo unidades industriais distribuídas em vários territórios, na maioria das vezes em países periféricos, “onde a exploração da força de trabalho [e dos recursos naturais] pode ser mais intensa [...]. Tal desterritorialização acentua ainda mais o caráter desigual e combinado da dinâmica capitalista. ” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 228).

De acordo com Silva (2010), apesar da desigualdade entre os países centrais e periféricos ser histórica, desde o período do mercantilismo, ela se atualiza através da ideia de imperialismo ecológico, que intensifica a relação de exploração, de alcance universal, dos recursos naturais dos países periféricos pelos países centrais. Isto porque, “o esgotamento ecológico, particularmente de algumas matérias-primas, tem elevado os custos dos fatores de produção e obrigado os capitalistas a incrementarem as práticas predatórias em novos territórios [...]. ” (SILVA, 2010, p. 92).

Na relação de comercialização entre os países (globalização), os países periféricos são incentivados a desregulamentarem os mercados internos e a retirarem quaisquer barreiras que impeçam a valorização do capital estrangeiro. No entanto, os mercados internos dos países centrais continuam protegidos da concorrência externa. “Para o grande capital, o que interessa é a sua livre mobilidade. ” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 241)

Como estratégia de valorização do capital, uma das formas que o sistema capitalista contemporâneo encontrou para manter o alto nível de consumo – mesmo em processo de diminuição dos postos de trabalho com a crise e o domínio da ideologia neoliberal – foi a redução da durabilidade das mercadorias. Segundo Silva (2010), esse fato é definido como “obsolescência programada”. A intenção é ampliar a rapidez da circulação de mercadorias e,

assim, garantir a manutenção das taxas de lucro, ainda que isso implique em maior destruição ambiental. Deste modo,

Os impactos desta tendência sobre o conjunto dos ecossistemas são inquietantes: a escassez dos recursos não renováveis, os níveis de aquecimento planetário, os efeitos catastróficos dos dejetos industriais e poluentes diversos são algumas das evidências da destrutividade ambiental. O resultado, segundo os pesquisadores, é um colapso futuro na capacidade do planeta de fornecer recursos naturais aos seres humanos, comprometendo, sobremaneira, as condições das gerações futuras produzirem o suficiente para satisfazerem suas necessidades. (SILVA; ARAÚJO; SANTOS, 2012, p. 99-100).

O incentivo ao elevado padrão de consumo tem ampliado a degradação ambiental, na medida em que aumenta tanto a exploração dos recursos naturais, quanto o nível de dejetos lançados durante a produção e como resultados dela – na maioria das vezes, sem tratamento – no meio ambiente, pois, “ao adotar a aceleração desenfreada nos ritmos de consumo como mecanismo que visa possibilitar novo impulso à produção, o sistema do capital impõe que uma gama cada vez maior de produtos [...] deva ser descartada prematuramente.” (SILVA, 2010, p. 62).

Neste sentido, “a ciência e as tecnologias são usadas com o objetivo de impulsionar a obsolescência programada de mercadorias e assegurar a lucratividade em menor escala temporal. ” (SILVA; ARAÚJO; SANTOS, 2012, p. 105). O capital amplia e diversifica as formas de exploração da natureza e novos produtos são criados pela engenharia molecular, biotecnologia, engenharia, dentre outras áreas da ciência que demonstram novos modos de domínio sobre a natureza.

É nesse contexto que se compreende a avidez com que os grupos monopolistas pretendem o controle da *biodiversidade* mundial. Nele também se torna inteligível o avanço dos grupos monopolistas sobre os recursos naturais até então pouco atingidos pela lógica do capital, como a água [...] objeto de crescente controle por empresas como a Nestlé e a Coca-Cola. (NETTO; BRÁZ, 2012, p. 235).

É preciso entender, portanto, que a regulamentação estatal não se efetiva objetivando a limitação da destruição ambiental causada pelo desenvolvimento capitalista; na verdade, especialmente no contexto do neoliberalismo, tem sido um mecanismo para facilitação da exploração ambiental pelo capital, tornando-se até mesmo um atrativo aos investimentos empresariais (ARAÚJO; SANTOS, 2013). Esse formato limitado da ação regulamentadora do

Estado tem sido útil para ampliar as margens de apropriação privada do meio ambiente e da consequente destrutividade causada pela produção capitalista.

Dessa maneira, o Estado possui um papel central no processo de acumulação do capital às custas da degradação ambiental, pois tem o poder de regulamentar e fornecer as condições necessárias às intervenções destrutivas dos capitalistas sobre a natureza – inclusive se utilizando do “monopólio da violência”. (SILVA, 2010). Sob o formato neoliberal, o Estado se configura, predominantemente, como instrumento de eliminação das barreiras aos investimentos capitalistas. As regulamentações estatais favorecem às investidas do capital ainda que estas sejam prejudiciais ao ambiente natural e, consequentemente, à vida humana.

Diante da compreensão do papel do Estado no processo de valorização do capital, nos propomos a analisar no próximo capítulo algumas contradições presentes em parte da regulamentação pública de plantas medicinais e fitoterápicos no Brasil. Seguiremos, pois, tratando deste tema ao abordar a PNPMF e, com isso, compreender, em essência, a função da intervenção estatal frente ao processo de mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica na produção de fitoterápicos.

CAPÍTULO II

2. Algumas Contradições da Regulamentação Pública de Fitoterápicos no Brasil

Esse segundo capítulo atende ao objetivo específico de compreender de que forma as plantas medicinais e fitoterápicos se inserem na lógica de mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica. Desse modo, trata da relevância do uso das plantas medicinais e fitoterápicos nos cuidados com a saúde e descreve, ao mesmo tempo, como a regulamentação pública facilita a industrialização dos medicamentos fitoterápicos e a utilização do conhecimento tradicional associado às plantas medicinais pelas grandes empresas farmacêuticas na perspectiva de sua rentabilidade.

2.1 A relevância social da fitoterapia como tratamento alternativo de saúde e a apropriação do conhecimento tradicional associado (CTA) sobre as plantas medicinais pelo capital no seu processo de industrialização.

Vestígios históricos mostram que o uso de plantas medicinais nos cuidados com a saúde ocorre “desde o período Neolítico (cerca de 10.000 anos atrás).” (ALVES, 2013, p. 452). Além disso, o tratamento natural de plantas medicinais é uma prática realizada por várias civilizações como a China, Índia, Egito e Grécia, desde a antiguidade; com o uso de várias ervas para tratar problemas como: malária, disfunções digestivas, problemas cardíacos, verminoses, etc. (ALVES, 2013).

De acordo com Tomazzoni et al. (2006, p. 116), existem registros do uso de plantas nos processos de saúde-doença em quase todas as civilizações antigas, sendo que, a "primeira referência escrita sobre o uso de plantas como remédios é encontrada na obra chinesa Pen Ts'ao ('A Grande Fitoterapia'), de Shen Nung, que remonta a 2800 a.C." Segundo as autoras, algumas espécies de plantas mencionadas em escritos egípcios em meados de 2000 a. c., são utilizadas até hoje por alguns fitoterapeutas.

No Brasil, o uso das plantas no tratamento de doenças é resultado da miscigenação histórica dos conhecimentos das culturas africana, indígena e europeia (TOMAZZONI et al., 2006). Esse é um país com biodiversidade vegetal impressionante, tendo na Floresta Amazônica uma das maiores reservas mundiais de plantas medicinais. Até o século XX, muitas doenças eram curadas através de plantas medicinais. Portanto, o uso das plantas nos tratamentos de saúde está relacionado a aspectos históricos e culturais.

Alves (2013) investigou o papel das plantas medicinais em várias épocas da formação nacional e identificou que, desde o período colonial vários naturalistas descreveram sobre a flora e a fauna brasileiras, destacando as propriedades terapêuticas das plantas. Isso evidencia a importância desse tema desde o surgimento do país.

A partir disso, percebe-se que o uso de plantas tem relevância histórica nos tratamentos de saúde no Brasil. Essa utilização dos princípios ativos das plantas nos cuidados com a saúde é definida como fitoterapia (LOURENZANI et al., 2004). Fitoterapia corresponde a um tratamento terapêutico com uso exclusivo de plantas medicinais nas mais diferentes formas e preparações.

Além de ser significativa nos cuidados com a saúde, a fitoterapia faz parte da cultura nacional, envolvendo valores e crenças, cujo saber tradicional é transmitido ao longo das gerações. Dada a sua relevância para os cuidados com a saúde humana, as plantas medicinais e os fitoterápicos são amplamente utilizados mundialmente. Na China, cerca de 30 a 50% dos medicamentos são elaborados tendo como matéria-prima as plantas medicinais. “Na Europa e América do Norte 50% da população já fez uso de fitoterápicos. Esse índice mostra-se muito mais elevado na Alemanha, onde uma média de 90% dos medicamentos contém elementos de plantas medicinais”. (OLIVEIRA et al, 2007, p. 2).

A redução da prática fitoterápica, no Brasil ocorreu entre as décadas de 1940 e 1950, com o processo de industrialização. Inicialmente a indústria farmacêutica se utilizou basicamente das riquezas vegetais na fabricação de medicamentos (ZUANAZZI; MAYORGA, 2010). Posteriormente, com o decorrer dos avanços científicos/tecnológicos foram desenvolvidos os medicamentos sintéticos. Além da produção de medicamentos sintéticos, a concentração das ações de saúde focalizava o tratamento das doenças e não as condições socioculturais que proporcionassem aos cidadãos qualidade de vida, e a atenção à saúde se tornou um campo de obtenção de lucro, com a “mercantilização da saúde”. (BRUNING; MOSEGUI; VIANNA, 2012). Aos poucos, os saberes tradicionais foram sendo substituídos pelos remédios industrializados, as pessoas foram atraídas pelas promessas de tratamento rápido. Pois,

[...] com o advento da industrialização, da urbanização e o avanço da tecnologia no que diz respeito à elaboração de fármacos sintéticos, houve aumento por parte da população da utilização destes medicamentos, deixando-se de lado o conhecimento tradicional das plantas medicinais, que foram vistas como atraso tecnológico, levando, em parte, à substituição da prática de sua utilização na medicina caseira. (TOMAZZONI et al., 2006, p. 117).

Entretanto, diante das consequências maléficas do estilo de vida moderno para a saúde humana – com o intenso uso de alimentos industrializados, sementes transgênicas, agrotóxicos nas plantações, etc. – recentemente as pessoas voltaram a se interessar por métodos mais naturais nos cuidados com a saúde. E mais, os custos elevados dos medicamentos convencionais e a falta de assistência médica tem conduzido inclusive a população de menor renda a procurar alternativas mais acessíveis (BRUNING; MOSEGUI; VIANNA, 2012). Na visão de Bruning, Mosegui e Vianna (2012, p. 2676), “nos dias atuais, há um aumento na procura pelas ações terapêuticas das plantas”. Várias plantas já possuem comprovação da eficácia terapêutica e são essenciais nos tratamentos de saúde de grande parte da população brasileira.

Dois fatores poderiam explicar este aumento. O primeiro seria os avanços ocorridos na área científica que permitiram o desenvolvimento de fitoterápicos com segurança comprovada cientificamente. O segundo é a crescente tendência de busca, pela população, por terapias menos agressivas destinadas ao atendimento primário à saúde. Dessa forma, com os avanços das pesquisas científicas e a elaboração de fitoterápicos industrializados, houve um aumento na procura por práticas alternativas (BRUNING; MOSEGUI; VIANNA, 2012).

Nesse contexto, vem à tona o debate sobre o potencial produtivo dos fitoterápicos para o desenvolvimento econômico do país, destacando o uso tradicional das plantas e a busca da produção “sustentável”. A industrialização de medicamentos naturais é percebida enquanto oportunidade de investimento, ou seja, “desenvolvimento de cadeias produtivas orientadas para o mercado, aqui entendido como um conjunto de demandas em saúde.” (ZUANAZZI; MAYORGA, 2010, p. 1423). Este medicamento pode ser produzido por farmácias de manipulação e por indústrias farmacêuticas.

As farmácias devem ter autorização de funcionamento, e a manipulação de medicamentos segue regras rígidas de controle que devem ser utilizadas para garantir que sejam disponibilizados ao usuário com a segurança necessária. A produção deve ser feita individualmente, conforme demandado por receita de profissional habilitado a prescrever medicamentos. (BRASIL, 2012, p. 117).

O interesse da população por tratamentos de saúde menos agressivos e mais acessíveis financeiramente, tem despertado empresas para investirem na valorização do capital nessa área. Segundo Perfeito (2012), a produção de um medicamento sintético pode alcançar até 1,5 bilhão de dólares e dura em torno de 10 a 15 anos para ser finalizado. No caso do medicamento fitoterápico o investimento é cerca de 5 milhões de dólares. Por isso, o índice de lucratividade, em geral, é maior.

Em 2015, o mercado mundial de fitoterápicos movimentou perto de 100 bilhões de dólares. No Brasil, esse mercado gera aproximadamente 160 milhões de dólares por ano. A produção industrial da área envolve uma média de duzentas empresas, responsáveis por mais de cem mil empregos no país (PERFEITO, 2012). Destas, apenas quatro empresas possuem juntas os “maiores números de registros de medicamentos fitoterápicos do Brasil [...]”. Destas, [apenas] uma empresa detém mais de 10% de todos os registros válidos. ” (PERFEITO, 2012, p. 102). Tal fato revela que a comercialização de plantas medicinais e fitoterápicos “é um mercado [centralizado e] potencialmente em expansão, considerando ainda a biodiversidade brasileira, a aceitabilidade da população e as recentes políticas de incentivo ao desenvolvimento e acesso a esses produtos. ” (PERFEITO, 2012, p. 25).

De acordo com Perfeito (2012), existem cerca de 250 mil plantas, sendo que apenas 10% foram objeto de estudos científicos. Devido à sua rica biodiversidade, o meio natural do Brasil é uma das maiores fontes de produção de medicamentos naturais e fitoprodutos do mundo. Dessa forma, a fitoterapia encontra no Brasil um elevado potencial para seu desenvolvimento, devido à riqueza da biodiversidade, à característica cultural da população em utilizar o conhecimento tradicional sobre plantas medicinais nos cuidados com a saúde, e ainda o uso de tecnologia para comprovar a eficiência desses tratamentos naturais (BRASIL, 2006).

Observa-se que, por diversos motivos, um dos grandes dilemas para a indústria farmacêutica na produção de fitoterápicos é todo o processo que envolve a transformação do conhecimento em produto. A questão é: “como transformar todo esse conhecimento em um produto, isto é, em produto com um valor agregado como um medicamento. ” (ALVES, 2013, p. 493). O conhecimento tradicional associado (CTA) é definido como sendo saberes desenvolvidos a partir do acúmulo histórico, advindo da diversidade cultural do Brasil, a respeito dos usos de plantas medicinais na prevenção e tratamento de doenças, transmitido entre gerações. (BRASIL, 2006).

No contexto geral, a monopolização do CTA às plantas medicinais se desenvolve, dentre outros, através de patentes. Patente é uma concessão temporária dada pelo Estado que garante exclusividade de exploração de determinado bem ou produto (GUIMARÃES, 2015). Guimarães (2015) considera o direito de patente como um instrumento legal de apoderamento do conhecimento sobre as propriedades medicinais das plantas, quer dizer, é o reconhecimento institucionalizado da biopirataria. Ressalta ainda, o fato do direito à propriedade privada na sociedade capitalista (inclusive dos recursos naturais) ser para aquele que detém o capital. Dessa forma, a comunidade tradicional vê-se expropriada do uso de recursos, caso tenha alguma organização local para produção de fitoterápicos ou fitoprodutos.

Quando observadas criticamente as patentes representam, portanto, a privatização e mercantilização do conhecimento tradicional produzido coletivamente: "trata-se de expropriação, de uma apropriação indevida pelo capital de um bem coletivo, imaterial e imemorial. " (GUIMARÃES, 2015, p. 157) para fortalecimento da cadeia produtiva de fitoterápicos. Portanto, o CTA é uma propriedade intelectual que passou a ser mercantilizada ao ser transformada "em um bem passível de ser patenteável". (GUIMARÃES, 2015, p. 75).

Na busca de novas áreas de valorização, o capital visualiza o conhecimento tradicional como mediação para se apropriar das propriedades medicinais das plantas, a fim de utilizá-las como matéria-prima na produção de medicamentos fitoterápicos e, assim, garantir grandes lucros para a indústria farmacêutica.

Então, pesquisar o conhecimento da medicina popular na cultura brasileira é uma estratégia que a indústria farmacêutica dispõe para desenvolver os medicamentos fitoterápicos nas linhas de produção, "evitando perdas econômicas e de tempo". (BRASIL, 2012).

A ideia de que se não patenteado, o CTA corre risco de desaparecer e, portanto, deve ser protegido, é uma estratégia do capital para ocultar o verdadeiro interesse de se apropriar da natureza se utilizando do CTA (GUIMARÃES, 2015). Seu objetivo real é encurtar o tempo e recursos gastos em pesquisas e, com isso, ampliar a capacidade de gerar lucros com a produção e comercialização de fitoterápicos. Dessa maneira,

A ideologia disseminada pelos organismos internacionais é a de que os DPI (diretos de propriedade intelectual) tem papel fundamental na divulgação dos conhecimentos, que um conhecimento não registrado por via de patentes se perde, se desvaloriza e não gera capital. Esse é o 'modo de pensar' social do qual necessita o capital para conseguir legitimar sua acumulação pela espoliação dos recursos naturais e do CTA; processos concretos de ocultamento, fetichização e reificação das relações sociais necessários à continuidade do sistema capitalista como afirmaram Iamamoto e Carvalho (2006). (GUIMARÃES, 2015, p. 80)

Na realidade, o CTA às plantas medicinais não poderia ser patenteado por não ser um bem produzido por um indivíduo. Ele tem origem nas manifestações culturais, passadas de geração a geração, com base nas vivências dos sujeitos sociais. As características curativas dos princípios ativos das plantas foram sendo descobertas ao longo do tempo, devido às necessidades de cuidados com a saúde a partir de experiências reais das comunidades tradicionais (GUIMARÃES, 2015). Ou seja, o CTA às plantas medicinais revela as propriedades naturais das plantas com base em experiências reais transmitidas de uma geração a outra.

Assim, visando o "potencial mercadológico das plantas medicinais e do CTA" (GUIMARÃES, 2015, p. 69), a indústria farmacêutica almeja se apossar desse conhecimento, pois ele reduz o tempo e custo com pesquisas para a produção de medicamentos fitoterápicos. Por isso, a fabricação de fitoterápicos passa a ser mais rentável do que a de medicamentos convencionais, já que o tempo e os gastos são menores (GUIMARÃES, 2015). De acordo com Zuanazzi e Mayorga (2010), investimentos farmacêuticos em fabricação de medicamentos a partir de plantas medicinais produzem resultados econômicos satisfatórios.

Devido ao menor custo de produção, ampla disponibilidade e elevado valor comercial, grandes empresas têm buscado nas plantas medicinais e nos conhecimentos tradicionais a elas referentes alcançar altos níveis de lucratividade. Segundo Zuanazzi e Mayorga (2010), o comércio mundial de fitoterápicos tem lucro médio de USD 22 bilhões por ano. E, de acordo com Alves (2013), a cadeia produtiva de medicamentos fitoterápicos circulou uma média de 1,1 bilhão de reais no país, o que equivale a um aumento de 13 % em um ano.

Alguns pesquisadores enfrentam dificuldades em desenvolver projetos com certas plantas medicinais brasileiras que são patenteadas por empresas estrangeiras.

Assim, por exemplo, a copaíba conta com um registro na ANVISA e 17 pedidos de patentes nos últimos 20 anos, sendo 14 por empresas japonesas, seguidos de uma empresa francesa, uma americana e um indivíduo brasileiro (note-se que se trata de um indivíduo, não de uma empresa). Existem 13 patentes registradas para o jaborandi, das quais 9 pertencem a empresas japonesas e as outras pertencem a empresas dos Estados Unidos, Canadá, Rússia e Alemanha, contra apenas dois registros na ANVISA. (ALVES, 2013, p. 491).

O Brasil é um país marcado por ser fonte de exploração por parte dos países centrais. A produção de plantas foi um fator relevante na formação sócio histórica do Brasil. As plantações de cana-de-açúcar, café e soja, por exemplo, foram estruturais para a economia do país, demarcando a sua função no comércio mundial (ZUANAZZI; MAYORGA, 2010). Historicamente, a posição que o país ocupou nas relações de comércio mundiais foi de, basicamente, exportador de matérias-primas. A partir disso, compreende-se que sua condição na divisão internacional do trabalho foi de dependência econômica em relação aos países centrais (GUIMARÃES, 2015). Atualmente, essa posição ainda se mantém, em linhas gerais. Já que,

A histórica relação de dependência dos países periféricos em relação aos países centrais é reiterada constantemente por estes através da condução do

processo de globalização e do estabelecimento de regimes internacionais, ambos fundamentados nos interesses do grande capital, que tem como grande objetivo a homogeneização em nível mundial [...]. (GUIMARÃES, 2015, p. 62)

O novo imperialismo conserva a divisão de papéis no mercado mundial, reconfigurando essas posições de acordo com as necessidades do capital – a expansão de formas de exploração e manutenção das taxas de lucro nas mais diversas áreas da vida social (GUIMARÃES, 2015).

Harvey (2004) considera a acumulação por espoliação como a marca característica do novo imperialismo. Para ele, as crises de sobreacumulação são processos inerentes ao desenvolvimento capitalista, pois o crescente desemprego coexiste com excesso de mercadorias, impossibilitando a realização do capital na circulação. No final do século XX e início do século XXI, o sistema capitalista buscou como alternativa para esta crise de realização do capital o investimento em especulações financeiras para sua valorização.

Esta é a fase contemporânea do capitalismo, na qual se tem o equivocado entendimento de que o setor financeiro gera capital (HARVEY, 2004). Soma-se a isso o predomínio da ideologia neoliberal e o aprofundamento da organização dos monopólios empresariais em que grupos transnacionais ampliam a concentração do capital. Dessa forma, o novo imperialismo se configura num tipo de dominação antidemocrática que, para além de econômica, é também social e política; isto devido ao poder de decisão dos monopólios sobre o futuro econômico de grande parte dos países do mundo, consolidando assim a hegemonia do capitalismo internacionalmente (GUIMARÃES, 2015).

E "como a maior parte da biodiversidade mundial está concentrada nos países tropicais que, em sua maioria, são os economicamente periféricos," (GUIMARÃES, 2015, p. 64) essa riqueza natural, de lucratividade atrativa, tem sido alvo de práticas predatórias por parte do grande capital mundial no contexto do novo imperialismo. Devido ao esgotamento ambiental com a expropriação da natureza, o elevado ritmo de produção de mercadorias no capitalismo, as matérias-primas – e os recursos naturais em geral – dos países periféricos tem sido alvo de investidas do grande capital internacional (GUIMARÃES, 2015).

A partir da análise e de estudos desenvolvidos pelo Ministério da Saúde no ano de 2006, os pesquisadores Elizabeth Macedo e André Gemal (2009) identificaram que apenas 5 empresas possuíam 52,3% do faturamento total da produção de fitoterápicos e 7 empresas comercializavam 50,7% dos medicamentos desse segmento. Além disso, os pesquisadores perceberam que “o laboratório de maior representatividade é o Altana Pharma, de capital alemão, seguido pelos laboratórios Farmasa [americano] e Marjan [brasileiro]. ” (MACEDO;

GEMAL, 2009, p. 292). Essas são consideradas as 3 maiores indústrias no mercado de fitoterápicos no Brasil. Esses dados evidenciam, portanto, que existe uma concentração da cadeia produtiva de fitoterápicos no país por grandes empresas, em sua maioria, estrangeiras.

A partir do que já foi dito acima, se pode entender que a ideia do capital com o uso das patentes é mercantilizar as plantas medicinais e o conhecimento tradicional a elas associado, se utilizando dos mesmos para a produção de medicamentos fitoterápicos lucrativos. Veremos a seguir como a regulamentação pública dos fitoterápicos vigente no Brasil atua mais no sentido de facilitar mais essa apropriação privada dos recursos naturais do que no sentido de preservar o seu uso associado ao CTA no sistema público de saúde.

2.2 A regulamentação pública do uso das plantas medicinais e fitoterápicos pela Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) e os interesses mercantis da indústria farmacêutica nela inseridos.

A crise da saúde, do final do século XX no Brasil, é percebida por Luz (2005) enquanto resultado das desigualdades sociais produzidas pela economia capitalista globalizada. Essa crise se apresenta de maneira mais severa nos países dependentes do que nos países centrais.

A profunda desigualdade social produz vários problemas sanitários, com doenças que poderiam ser evitadas, como: "doenças infectocontagiosas, crônico degenerativas, além do ressurgimento de velhas doenças que se acreditavam em fase de extinção, tais como a tuberculose, a lepra, a sífilis e outras doenças sexualmente transmissíveis [...]" (LUZ, 2005, p. 148). Tais questões não são prevenidas porque a política neoliberal predominante nos governos dos países dependentes agrava o "quadro sanitário descrito", em detrimento de políticas públicas comprometidas com a saúde da população.

Para Luz (2005), surgem novos métodos de tratamentos de saúde na metade do século XX, especialmente com o movimento social de contracultura, originado entre as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos e na Europa. Esse movimento englobou diferentes sistemas terapêuticos na prática médica, inclusive incorporando aspectos da medicina tradicional popular, da chinesa e da indiana, por exemplo alcançando vários países latino-americanos, entre eles, o Brasil.

Na Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde realizada em 1978, na cidade de Alma-Ata (Suíça) foi posta em evidência a relevância do uso dos remédios naturais na atenção primária, recomendando aos países participantes a elaboração de políticas referentes aos tratamentos de saúde através de remédios tradicionais (plantas medicinais). A Assembleia

Mundial de Saúde de 1987, também reforçou as mesmas sugestões, destacando o uso de tecnologias na fabricação de medicamentos fitoterápicos (BRASIL, 2006).

No caso brasileiro, o Plano Nacional de Saúde (PNS)¹ 2012-2015, reflete o reconhecimento de que as condições de saúde da população brasileira ainda são desfavoráveis e destaca alguns determinantes que são essenciais para essa realidade, dentre os quais estão: os aspectos socioeconômicos e as condições de vida, trabalho e ambiente. Isto quer dizer que para a população mais pobre o acesso à saúde é ainda mais difícil, pois “entre os mais desfavorecidos, faltam instrução, acesso à terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades.” (BRASIL, 2011, p. 31).

No contexto do presente trabalho, o conceito de saúde é compreendido em termos amplos, não sendo apenas a ausência de doenças, mas todo um contexto de vida (condições sociais) que configure para a população uma vida de qualidade, como preconiza a Constituição Federal de 1988. Ou seja, saúde é aqui entendida enquanto qualidade de vida (BRASIL, 1988). Dessa forma, podemos sinalizar alguns aspectos sociais que impedem a construção dessa ideia de saúde para boa parte da população brasileira, como: desemprego, falta de saneamento básico, baixo nível de escolaridade, etc.

A pobreza extrema é uma determinação social para a ausência de condições de saúde adequadas, pois situações de moradia ruins, por exemplo, expõem as pessoas a doenças resultantes das ações climáticas; a falta de saneamento básico torna essa população mais suscetível a doenças infectocontagiosas; a má alimentação causa desnutrição e outros problemas dela resultantes; e situações de desemprego ou de subemprego, dificultam a compra de medicamentos (BRASIL, 2011). O PNS (2012-2015), afirma que “[apenas] 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica no Brasil”. (BRASIL, 2011, p. 31). Diante disso, entendemos que não há possibilidade de garantir o acesso à saúde no Brasil sem a superação da miséria. Assim,

O setor saúde é componente fundamental para superação da miséria por apresentar algumas características essenciais que impactam na eficácia das políticas públicas, como a capilaridade dos serviços e ações do SUS; o impacto no desempenho escolar e na inserção e desempenho no mercado de trabalho; a geração de oportunidade profissional nas equipes de saúde da atenção básica, nas obras e na formação técnica; a

¹ O Plano Nacional de Saúde elabora planejamentos das ações do governo a cada quatro anos, como está previsto na Lei 8.080/90.

economia da saúde e o complexo industrial, por exemplo. (BRASIL, 2011, p.31).

Diante da evidente ampliação do uso da fitoterapia como alternativa de acesso à saúde, o Ministério da Saúde estabeleceu várias regulamentações que, ao longo do tempo, normatizam a produção de medicamentos com base em espécies vegetais. Dentre elas estão as seguintes publicações: Portaria nº 22 de 30/10/1967, definindo as normas para uso e fabricação de fitoterápicos, pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e da Farmácia; as leis nº 5.991 de 17/12/1973 e nº 6.360 de 23/09/1976, dispondo sobre a fiscalização sanitária e a comercialização das drogas vegetais e medicamentos fitoterápicos; a Portaria 212, de 11/09/1981. No ano de 1988,

[...] a Comissão Nacional Interministerial de Planejamento e Coordenação (CIPLAN) implanta a Fitoterapia como prática oficial da medicina e orienta sua inclusão nos serviços primários de saúde. Esta recomendação condiciona o uso de plantas medicinais a estudos científicos, que incluem a investigação antropológica-botânica junto à medicina popular tradicional popular [...]. (OLIVEIRA et al, 2007, p. 3).

Cada país passou a regulamentar de forma específica sua produção de medicamentos fitoterápicos; mas, no geral, alguns aspectos são comuns, como a busca do conhecimento tradicional associado às plantas medicinais que sirvam de base para a fabricação industrial. Assim, “vários países possuem as chamadas listas positivas, nas quais se encontram aquelas plantas já com eficácia e segurança reconhecidas para determinadas indicações de uso tradicional.” (TAPPIN; LUCCHETTI, 2007, p. 28).

Pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a fitoterapia é uma atividade reconhecida desde 1991, com a supervisão do médico (BRASIL, 2006). Em 1995 é promulgada a Portaria nº. 6 de 31/01/1995 e os autores Tappin e Lucchetti (2007), enfatizam a incorporação de considerações referentes à indústria farmacêutica e as exigências de aspectos tecnológicos e terapêuticos na produção de fitoterápicos a partir desta portaria. Além dessas regulamentações já citadas acima, a Regulação da Diretoria Coletiva (RDC) nº. 17, de 24 de fevereiro de 2000; a RDC nº 48, de 16 de março de 2004; e, a RDC nº 14, de 31 de março de 2010, também são outros dispositivos regulatórios utilizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) no registro de medicamentos fitoterápicos no Brasil.

Mais recentemente, foi publicada a RDC n. 26, de 13 de maio de 2014 regulamentando o registro de medicamentos fitoterápicos e dos produtos tradicionais fitoterápicos. O 9º

parágrafo do Artigo 2º desta RDC, declara que os medicamentos naturais produzidos por comunidades tradicionais sem o objetivo de obtenção de lucros não necessitam ser registrados ou notificados. O inciso XXIX do Artigo 3º define o uso tradicional como sendo “aquele alicerçado no longo histórico de utilização no ser humano demonstrado em documentação técnico-científica, sem evidências conhecidas ou informadas de risco à saúde do usuário.” (BRASIL, 2014).

Atualmente, a norma inclui a produção fitoterápica tradicional ao descrever no Artigo 44 que “apenas as empresas fabricantes que possuam Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPFC) para medicamentos ou produtos tradicionais fitoterápicos podem notificar e fabricar os produtos abrangidos por esta Resolução.” (BRASIL, 2014). Dessa forma, o medicamento fitoterápico tradicional é elaborado com base no conhecimento popular tradicional, cuja validação é efetuada através de classificações etnofarmacológicas (narrações de uso tradicional) e documentações técnico-científicas (estar referenciado no Formulário de Fitoterápicos da Farmacopeia Brasileira ou estar presente em monografias de farmacopeias brasileiras reconhecidas pela ANVISA) (PERFEITO, 2012).

A normatização e fiscalização da produção de insumos, medicamentos sintéticos e fitoterápicos, no Brasil, é realizada pela ANVISA (CARVALHO et al, 2012). A ANVISA foi criada no ano de 1999, pela lei nº 9.782, com o objetivo de “normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde” (BRASIL, 1999). No presente trabalho, nos detivemos no papel da ANVISA relacionado à produção de medicamentos fitoterápicos. Nesse sentido, esta discorre sobre os padrões necessários para garantir a qualidade do medicamento, desde o cultivo ou extração da planta medicinal até a rotulação das embalagens (BRASIL, 2012).

[...] todas as ações realizadas pela Anvisa buscam adequar seus regulamentos e documentos à PNMPF (Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos) e à PNPIC (Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS), liberando ao consumo da população insumos, drogas vegetais notificadas e medicamentos manipulados e industrializados seguros e eficazes. (BRASIL, 2012, p. 121).

No geral, a regulamentação brasileira de plantas medicinais e fitoterápicos passou por sucessivas transformações, incorporando aspectos técnicos de modo a enquadrar a produção desse medicamento em padrões que garantam qualidade e segurança. Inicialmente, a legislação “tratava apenas de plantas medicinais até os dias de hoje quando passa a tratar apenas de

medicamentos. ” (TAPPIN; LUCCHETTI, 2007, p. 29). Várias modificações são percebidas, dentre elas o fato dos níveis de exigência de sua produção se aproximarem cada vez mais daqueles que são próprios dos medicamentos sintéticos.

Os medicamentos fitoterápicos são considerados “medicamentos de base natural, resultantes da manipulação em laboratório de princípios ativos extraídos das plantas medicinais, são resultados de pesquisas desenvolvidas a partir do conhecimento tradicional.” (GUIMARÃES, 2015, p. 70). O Caderno de Atenção Básica número 31 (2012, p. 115), caracteriza o medicamento fitoterápico como “produto industrializado, tecnicamente elaborado a partir de matérias-primas ativas vegetais, com finalidade profilática, curativa ou paliativa”, no qual não é permitida a introdução de quaisquer outras substâncias ativas isoladas. Ou seja, o conceito de fitoterápico é definido como sendo um medicamento elaborado a partir de espécies vegetais, seguindo todo um procedimento técnico de segurança e qualidade – de modo a preservar as características químicas e substâncias terapêuticas das espécies vegetais utilizadas nos cuidados com a saúde de prevenção e tratamento de doenças (PERFEITO, 2012) – produto comercializado já embalado e rotulado. Essas observações são necessárias, pois além dos benefícios, as plantas medicinais e os fitoterápicos também oferecem riscos caso não haja produção e/ou uso adequados (OLIVEIRA et al, 2007).

O Caderno de Saúde na Atenção Básica número 31 (2012), discorre ainda sobre as plantas medicinais e fitoterápicos na atenção básica do SUS, incluindo a sua regulamentação. Neste texto, as indústrias farmacêuticas são descritas como as responsáveis pela produção em grande escala, seguindo as normas de Boas Práticas de Fabricação e Controle (BPFC), sob supervisão do farmacêutico especializado, responsável por acompanhar e autorizar a produção de fitoterápicos (BRASIL, 2012).

De modo geral, algumas políticas públicas relacionadas ao setor declaram a relevância da introdução de tratamentos naturais nos cuidados básicos de saúde por meio do SUS, dentre as quais está a Política de Práticas Integrativas e Complementares no SUS (PNPIC). Esta sistematiza a introdução de práticas alternativas nos cuidados com a saúde no interior do Sistema Único de Saúde (SUS) ao incluir: a Acupuntura, a Homeopatia, a Fitoterapia, a Medicina Antroposófica (medicina tradicional indiana) e práticas complementares, enquanto possibilidades de integração aos cuidados com a saúde no sistema público.

No ano de 2006, foi aprovada a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, que regulamenta o acesso à saúde através do uso racional das plantas medicinais e fitoterápicos, anunciando a importância de uma exploração sustentável das riquezas nacionais e do desenvolvimento da cadeia produtiva e da indústria farmacêutica de medicamentos naturais. O

discurso aparente da PNPMF indica como seus objetivos: a melhoria no acesso aos tratamentos de saúde na atenção básica do SUS; a exploração sustentável da natureza; o estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar; a criação de oportunidades de emprego e renda; a participação popular e o desenvolvimento da indústria farmacêutica. Porém, na própria apresentação da PNPMF, logo após afirmar os argumentos ditos acima, a mesma descreve que “entre os fatores previamente admitidos, deve-se ressaltar a necessidade de minimização da dependência tecnológica e do estabelecimento de uma posição de destaque de nosso país no cenário [econômico] internacional. ” (BRASIL, 2006, p. 9). Tal fato, demonstra que, na realidade, o objetivo fundamental responsável por orientar a política aqui discutida é o estímulo à produção industrial de medicamentos fitoterápicos.

A inter-relação entre a política pública e o desenvolvimento econômico industrial pode ser percebida na afirmação de Villas Boas e Gadelha (2007, p. 1463). Num período anterior à publicação da PNPMF, os mesmos chamavam atenção para a necessidade da formulação de uma política nacional de fitoterápicos como fundamental para o surgimento de novas oportunidades de desenvolvimento da indústria brasileira com base na diversidade natural. Na visão dos autores, a inovação da produção industrial é algo alavancado por políticas públicas, enquanto “prioridades, objetivos e recursos” dessas políticas. Com isso, afirmam que o setor de medicamentos elaborados a partir de plantas medicinais representa um novo campo alternativo para os investimentos industriais em “novos medicamentos patenteados”. Neste sentido, a essência real se mostra, mais evidentemente, quando

[...] a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, aprovada por meio do Decreto Nº 5.813, de 22 de junho de 2006, estabelece diretrizes e linhas prioritárias para o desenvolvimento de ações pelos diversos parceiros em torno de objetivos comuns voltados à garantia do acesso seguro e uso racional de plantas medicinais e fitoterápicos em nosso país, ao desenvolvimento de tecnologias e inovações, assim como ao fortalecimento das cadeias e dos arranjos produtivos, ao uso sustentável da biodiversidade brasileira e ao desenvolvimento do Complexo Produtivo da Saúde. (BRASIL, 2006, p. 10)

A linguagem do texto anuncia a biodiversidade brasileira de plantas medicinais e o rico patrimônio cultural do conhecimento tradicional associado ao tema como sendo oportunos para a “geração de riquezas com inclusão social” na área das plantas medicinais e de fitoterápicos (BRASIL, 2006, p. 14). Tal afirmação nos desperta questionamentos para tentar compreender algumas contradições.

Primeiramente o fato de que, somente as diretrizes n. 10, 12 e 13 destacam de forma clara a relevância das

Práticas populares de uso de plantas medicinais e remédios caseiros [...]; [do] uso sustentável da biodiversidade e a repartição dos benefícios derivados do uso dos conhecimentos tradicionais associados e do patrimônio genético; [...] [e da] inclusão da agricultura familiar nas cadeias e nos arranjos produtivos das plantas medicinais, insumos e fitoterápicos. (BRASIL, 2006, p. 22)

As outras quatorze diretrizes descrevem as premissas referentes à regulamentação do processo de produção, de formação técnica, inovações tecnológicas, pesquisas, intercâmbio entre setores público e privado, desenvolvimento socioeconômico, estímulo da produção de fitoterápicos em nível industrial, incentivo à exportação e, por fim, o estabelecimento de “mecanismos de incentivo para a inserção da cadeia produtiva de fitoterápicos no processo de fortalecimento da indústria farmacêutica nacional.” (BRASIL, 2006, p. 22)

Nota-se ainda que a maior parte das políticas públicas citadas como convergentes está relacionada à biotecnologia e à produção de medicamentos como estratégias de investimentos, sendo consideradas como “áreas portadoras de futuro”. (BRASIL 2006, p. 15). Dentre elas estão: a Política Nacional de Biodiversidade, a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Política Nacional de Medicamentos, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica, a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (BRASIL. 2006). Como demonstra o próprio texto,

Atualmente, os fitoterápicos constituem importante fonte de inovação em saúde, sendo objeto de interesses empresariais privados e fator de competitividade do Complexo Produtivo da Saúde. Esse contexto impõe a necessidade de uma ação transversal voltada ao fortalecimento da base produtiva e de inovação local e à competitividade da indústria nacional. (BRASIL, 2006, p. 16)

Observou-se também que o planejamento das ações previstas na PNPMF está descrito no Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF), publicado em 2007. O PNPMF reconhece as práticas tradicionais de utilização de plantas medicinais nos processos de cura e proclama o objetivo de inserir, de forma segura e eficaz, a fitoterapia no SUS.

Ao analisar o documento, é possível perceber que o PNPMF não trata claramente de financiamento nas diretrizes referentes ao cultivo, ao papel da agricultura familiar na cadeia produtiva e à capacitação profissional, por exemplo. Mas, fornece, de forma mais incisiva,

orientações sobre a aplicação de “mecanismos de financiamento à pesquisa, desenvolvimento, inovação e validação de tecnologias para a produção de plantas medicinais e fitoterápicos.” (BRASIL, 2007, p. 24). Sabemos que sem financiamento não se efetiva a orientação de “incentivar o desenvolvimento de tecnologias apropriadas aos pequenos empreendimentos, à agricultura familiar e estimulando o uso sustentável da biodiversidade nacional.” (BRASIL, 2007, p. 31). A ausência de recursos inviabiliza a criação de “parcerias do governo com movimentos sociais visando ao uso seguro e sustentável de plantas medicinais.” (BRASIL, 2007, p. 41), ou a promoção de “ações de salvaguarda do patrimônio imaterial relacionado às plantas medicinais (transmissão do conhecimento tradicional entre gerações).” (BRASIL, 2007, p. 43). Assim, sem recurso financeiro não existe possibilidade de operacionalizar essas determinações do PNPMF.

É interessante observar que, ao longo do texto, o PNPMF pontua a necessidade de financiamento para divulgação dos conhecimentos da área para os profissionais, gestores e usuários; para publicação de editais destinados a projetos de pesquisa e ações voltadas à inclusão das plantas medicinais e fitoterapia no SUS que valorize a biodiversidade nacional; para estimular o cultivo de plantas medicinais apoiado pelo programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); e, em linhas gerais, enfatiza a necessidade de “criar linha de financiamento adequado” (BRASIL, 2007, p. 52). No entanto, tais orientações são descritas de forma bastante vaga, sem explicações mais detalhadas ou esclarecedoras sobre como ocorrerá o processo de financiamento.

E ainda, mesmo quando trata da padronização do cultivo estimulando a produção pela agricultura familiar e o financiamento da ATER, entendemos que o faz porque estes fornecem as condições necessárias para “fomentar a produção de insumos, o beneficiamento, a comercialização e a exportação de plantas medicinais e fitoterápicos.” (BRASIL, 2007, p. 58). Estes são, por sua vez, fundamentais para o enquadramento da cadeia produtiva de medicamentos fitoterápicos industrializados nas normas de Boas Práticas da ANVISA.

Porém, ao apresentar a relevância de se “estimular a produção de fitoterápicos em escala industrial”, o Programa direciona, de maneira mais frequente, suas atenções para a busca de “mecanismos de financiamentos junto a Bancos de fomento e fundos de desenvolvimento.” (BRASIL, 2007, p. 54). E, além disso, ainda argumenta que para promover o desenvolvimento econômico nesse setor “deverão ser criados mecanismos de financiamentos e de incentivos fiscais e trabalhar critérios de desoneração tributária para insumos e produtos fabricados a partir de plantas medicinais.” (BRASIL, 2007, p. 57). Essas são as medidas indicadas para reforçar objetivamente a necessidade do estabelecimento de linhas de financiamento para que a

produção de insumos e fitoterápicos alcance o mercado externo. Mais uma vez, destaca-se o papel da política pública enquanto estratégia de regulamentação estatal para possibilitar ao setor industrial as condições de acumulação do capital. Assim, a essência da direção política presente na regulamentação aqui abordada é revelada pela seguinte afirmação:

A integração de toda a cadeia produtiva de plantas medicinais e fitoterápicos é importante para o fortalecimento da indústria farmacêutica nacional de plantas medicinais e fitoterápicos, e deverá abranger a regulamentação, a capacitação de recursos humanos, a adoção de boas práticas de cultivo e manipulação/fabricação, o fomento à pesquisa, a interação entre o setor público e privado e, a incorporação de novas tecnologias para o processo produtivo. A definição de critérios para alocação e distribuição dos recursos orçamentários e financeiros e para investimento em projetos pilotos, a identificação da capacidade instalada nas diferentes regiões brasileiras e a utilização do poder de compra do Estado, de produtos prioritários ao Ministério da Saúde, contribuirão para o fortalecimento da indústria farmacêutica nacional. (BRASIL, 2007, p. 63)

Figueiredo et al. (2014) desenvolveram uma análise a respeito das políticas públicas PNPIC e PNPMF, e reconheceram a PNPMF como sendo mais ampla do que a primeira em relação à implementação da fitoterapia no SUS. Além dos objetivos e diretrizes a PNPMF define como deve ser realizado o monitoramento, a avaliação e as responsabilidades institucionais dos ministérios: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Cultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; e Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ².

Figueiredo et al. (2014) consideram que mesmo após a publicação da PNPMF, o processo de implementação da fitoterapia no SUS “pouco avançou”, devido às dificuldades que a impedem. Nesse sentido, um aspecto fundamental elencado foi o problema do seu financiamento. A concretização dos objetivos da PNPMF gera novos gastos, pois é imprescindível que haja investimentos na estruturação de projetos de fitoterapia com a criação de laboratórios, qualificação profissional, aquisição ou produção da matéria-prima, etc.

Com isso, os autores (Idem, p. 396) compreendem que as ações do Ministério da Saúde no sentido de implementar de fato projetos de fitoterapia no SUS “ainda são pontuais,

² A nomenclatura dos ministérios segue com a denominação do período de elaboração da política.

demonstrando incoerência entre os objetivos propostos e os meios para viabilizá-los.” Segundo eles, mesmo havendo o aumento da utilização das plantas medicinais e dos medicamentos fitoterápicos nos tratamentos de saúde do setor público, “todo esse crescimento ainda não foi suficiente para torná-la uma prática frequente nos serviços de saúde.” (FIGUEIREDO et al., 2014, p. 397)

Em 20 de abril do ano de 2010, um projeto de manipulação de fitoterápicos no âmbito da Atenção Básica do SUS, denominado de *Farmácia Viva*, foi regulamentado pelo Ministério Público através da Portaria nº 886, com coordenação municipal, estadual ou do Distrito Federal. Com isso, abriu-se a possibilidade de fabricação de fitoterápicos nos postos de saúde, com a condição de seguir todas as regras técnicas de boas práticas

[...] desde as instalações, equipamentos e recursos humanos, aquisição e controle da qualidade da matéria-prima, armazenamento, avaliação farmacêutica da prescrição, conservação, transporte, dispensação das preparações, além da atenção farmacêutica aos usuários ou seus responsáveis, visando à garantia de sua qualidade, segurança, efetividade e promoção do seu uso seguro e racional dos fitoterápicos produzidos nesses estabelecimentos. A Farmácia Viva será um estabelecimento com horto agregado, sob controle dos órgãos ambientais, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Meio Ambiente (MMA). (BRASIL, 2012, p. 117, 118).

Outros projetos em nível municipal foram realizados no Brasil, tendo o projeto Farmácia Viva como referência. Barreto (2011) descreve a existência de alguns projetos relacionados ao uso da fitoterapia em unidades básicas de saúde realizados por algumas secretarias municipais de saúde, a exemplo de: Curitiba e Londrina/PR, Rio de Janeiro/RJ, Maringá, São Paulo, Campinas, Cunha, Guaratinguetá, Herculândia, Pindamonhangaba, Piquete, Roseira, São José do Barreiro, Ribeirão Preto, São Lourenço da Serra, Cruzeiro e Dobrada /SP, Cuiabá/ MT, Itapioca/CE, Picos/PI, etc.

O autor buscou conhecer a interpretação dos profissionais de saúde da Atenção Primária à Saúde sobre a utilização da Fitoterapia no SUS, em Juiz de Fora. No geral, mesmo considerando a sua relevância, a prática da fitoterapia no SUS “ainda não contempla o que a referida política prevê [...].” (BARRETO, 2011, p. 55). Os principais obstáculos encontrados para a implementação da fitoterapia no SUS foram: a ausência de vontade política, estruturas físicas precárias e falta de capacitação dos profissionais.

Embora alguns avanços sejam reconhecidos pelos sujeitos pesquisados, as diversas percepções apresentadas demonstram que a principal lacuna existente neste processo é a falta de qualificação dos profissionais. Nota-se que as principais mudanças ocorridas nos últimos anos, principalmente com a elaboração das Políticas, abrangem a qualificação dos profissionais, tanto no contexto de sua formação, com a inclusão de disciplinas nas grades curriculares dos cursos de Saúde, quanto na capacitação e Educação Permanente dos profissionais no serviço. Entretanto, principalmente estas últimas ações, ainda caminham a passos curtos e necessitam de mais esforços para atingir seus objetivos. (BARRETO, 2011, p. 75).

Denize Maranhão (2011) realizou uma pesquisa com o objetivo de analisar seis programas de fitoterapia em diferentes regiões do Brasil. Sendo eles: o Programa Municipal de Plantas Medicinais e Fitoterapia no Rio de Janeiro/RJ; o Programa de Fitoterapia e Plantas Medicinais em Vitória/ ES; o Programa Verde Vida em Maringá/PR; o Programa de Fitoterapia uma Política de Saúde da Universidade Federal do Maranhão/MA; o Projeto Farmácia Viva em Betim/MG; e o Projeto de Plantas Medicinais em Foz do Iguaçu/PR. Para ela, vários fatores dificultam o desenvolvimento de projetos na área. Apesar da existência de inúmeros programas de fitoterapia espalhados pelo Brasil, a eficiência dos mesmos é afetada, principalmente, devido à falta qualificação dos profissionais para viabilizar a implementação da fitoterapia no SUS, escassez de financiamento e falta de estrutura física.

Dessa forma, a produção de medicamentos fitoterápicos pelo sistema público nas unidades de saúde vê-se inviabilizada devido à ausência de recursos que possibilitem a criação de estruturas físicas e equipamentos que atendam às normas da Anvisa. Além disso, o fato de não existirem definições claras sobre o processo de capacitação dos profissionais envolvidos dificulta a formação dos recursos humanos imprescindíveis à produção de fitoterápicos. Conta-se ainda com a falta de transporte para os insumos e matérias-primas e problemas no processo de cultivo em torno das instalações (MARANHÃO, 2011).

De acordo com Maranhão (2011), o financiamento dos programas de fitoterapia é de “responsabilidade das três esferas de gestão, devendo ser aplicados os seguintes valores mínimos: União R\$ 5,10 por habitante/ano; Estados e Distrito Federal R\$ 1,86 por habitante/ano e Municípios R\$ 1,86 por habitante/ano. ”

A autora sugere que o mais adequado deveria ser o PNPMF ter recursos próprios para apoiar os programas de fitoterapia. Mas, em nível nacional, esses recursos são limitados a

editais federais que contemplam certo número de projetos selecionados³; nas esferas estadual e municipal são as secretarias de saúde que disponibilizam o recurso de acordo com o interesse das lideranças políticas. No geral, 72,2% dos recursos direcionados a esses programas são exclusivamente municipais (MARANHÃO, 2011). O baixo valor do recurso destinado aos projetos de fitoterapia nacionalmente, revela o desinteresse político de se universalizar o acesso da população aos medicamentos fitoterápicos no SUS, pois este corresponde a um valor ínfimo quando se trata de todo o território nacional. Dessa maneira, esse aspecto reflete a característica histórica das respostas do Estado brasileiro às reivindicações da classe trabalhadora, a de ser focalizada e seletiva e, portanto, insuficiente.

Os resultados da pesquisa de Maranhão (2011, p. 16) apontam para o baixo envolvimento político na efetivação de projetos de fitoterapia a partir da PNPMF. Isto porque as diretrizes “não são específicas no tocante aos passos e etapas a serem tomados pelos gestores e corpo de saúde envolvidos [...]”. Assim, os profissionais de saúde desconhecem as ações necessárias para concretizar o acesso, por meio do SUS, da população às plantas medicinais e fitoterápicos. A autora identificou ainda que algumas prefeituras municipais com programas de fitoterapia adquirem medicamentos fitoterápicos industrializados através de licitações. Este dado reafirma a posição do Estado como um dos integrantes do mercado consumidor de fitoterápicos industrializados.

Com base na interpretação de Maranhão (2011, p. 6), a publicação da PNPIC teve dois aspectos positivos: ampliação do acesso à fitoterapia e a “abertura de mercados para os fitoterápicos, uma vez que o SUS é o principal comprador de medicamentos no país.” Este dado reforça a hipótese proposta pelo presente trabalho de que o objetivo real da regulamentação relacionada aos tratamentos de saúde com plantas medicinais, seja de promover o desenvolvimento econômico do setor de industrial, ampliando inclusive o mercado consumidor.

Assim, o Estado concede as condições adequadas à reprodução capitalista em toda a cadeia produtiva – desde a expropriação da matéria-prima, com a ideia de uso sustentável da biodiversidade até a comercialização, tendo o próprio Estado como grande consumidor – para a valorização do capital na apropriação privada da natureza.

A partir do que já foi analisado acima, podemos compreender que tanto a PNPMF quanto o PNPIC regulamentam, em maior grau, os interesses da indústria farmacêutica ao

³ No ano de 2015, estava previsto um investimento federal de 4 milhões a serem distribuídos aos projetos escolhidos, segundo o site do Ministério da saúde (fonte: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude>).

impulsionar a apropriação privada da natureza para fins de valorização. Em resumo, estes normatizam com vistas a viabilizar o fornecimento das plantas medicinais como matéria-prima para a produção de medicamentos fitoterápicos por grandes empresas. Desse modo, representam um incentivo estatal à rentabilidade do capital no setor de plantas medicinais e fitoterápicos.

Em termos gerais, na interpretação de Tappin e Lucchetti (2007, p. 21), diante das regulamentações e das condições técnicas necessárias, “observa-se que os requisitos para o produto fitoterápico são compatíveis com os da produção industrial farmacêutica”. Essas características revelam que a regulamentação de fitoterápicos no Brasil foi elaborada tendo como grande objetivo implícito organizar a produção industrial. Isso se reflete no fato de que a normatização estatal estabelece, por exemplo, “a forma como eles [os fitoterápicos] devem ser feitos e a exigência de certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle para a linha de produção.” (TAPPIN; LUCCHETTI 2007, p. 29).

Portanto, apesar da PNPMF (2006) e do PNPMF (2007) terem o discurso de garantir a inclusão social da agricultura familiar, da valorização do CTA às plantas medicinais no seu uso caseiro e comunitário, e o acesso seguro dos medicamentos aos usuários do SUS com vistas à melhoria do atendimento na atenção básica de saúde; na realidade, diante dos dados coletados na pesquisa, a premissa essencial é o incentivo ao desenvolvimento da manipulação farmacêutica e da produção de medicamentos fitoterápicos industrializados.

Por fim, é possível compreender a função que a regulamentação exerce em essência, qual seja: a de possibilitar a existência dos elementos adequados à cadeia produtiva de fitoterápicos por grandes empresas, como o incentivo a inovações tecnológicas; o desenvolvimento de pesquisas na área com base no CTA e o uso da riqueza natural, por exemplo. A regulamentação pública também neste caso, acaba oferecendo, portanto, mais elementos para o estabelecimento das condições legais para a mercantilização da natureza pela indústria farmacêutica do que para a universalização do acesso aos tratamentos com plantas medicinais e fitoterápicos no SUS e o fortalecimento do CTA e sua popularização na perspectiva da saúde pública universal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia nacional tem experimentado um processo de reprimarização, com a elevação das vendas de produtos não-industrializados para o mercado externo. Entre 1997 e 2010, o Brasil aumentou a exportação de produtos primários em 6,2% (GONÇALVES, 2011). Em termos proporcionais, os produtos básicos cresceram significativamente nas exportações em comparação com os outros semimanufaturados e industrializados.

Isto reforça a interpretação do papel da economia brasileira no comércio mundial, desde o seu período colonial, atualmente com novas configurações na relação comercial desigual e combinada de modo a se enquadrar no mercado internacional de acordo com os interesses dos países centrais. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky explica as contradições presentes na interligação das economias dos países centrais e periféricos, como estratégia de expressar as desigualdades próprias do capitalismo e coerentes ao crescimento econômico dos países centrais fundado na exploração, no subdesenvolvimento necessário.

A questão colocada ante a reprimarização das exportações é a intensificação da exploração dos recursos naturais limitados. Sendo assim, essa forma de desenvolvimento econômico revela-se incompatível em longo prazo. Daí a incompatibilidade da harmonia entre a preservação adequada da natureza e o modo de produção capitalista.

Numa análise mais ampla do contexto do novo imperialismo, compreende-se que o capital – neste caso particular da indústria farmacêutica – objetiva aplicar os investimentos na produção de medicamentos fitoterápicos e, para tal, se apodera dos recursos naturais e do conhecimento tradicional relacionados aos mesmos para garantir a manutenção do processo de valorização. No que diz respeito às plantas medicinais e fitoterápicos, consideramos que isso seja mais uma expressão do processo de “acumulação por espoliação”. (HARVEY, 2004). O sistema busca opções de investimentos para garantir o processo de valorização. E, para isso, outros setores, como o Estado, são acionados para mediar as investidas do capital e auxiliar na construção de estratégias indispensáveis à reprodução burguesa.

Teoricamente, o Estado é responsável pela elaboração de dispositivos legais que possibilitem o bem-estar social, no sentido de permitir a existência dos direitos dos cidadãos. Desta forma, o Estado pode ser caracterizado como um mecanismo institucional responsável pela organização da sociedade e, para tanto, a exerce, dentre outros meios, através de legislações e políticas públicas que, em termos gerais, atuam de modo a

estabelecer um consenso entre as classes. Isso significa, portanto, que as políticas públicas são resultantes de determinada construção histórica no interior da sociedade capitalista e contêm, intrinsecamente, o movimento contraditório da sociedade burguesa: a relação antagônica entre capital/ trabalho. Entretanto, quando observamos sua ação real na história o Estado configura-se, predominantemente, como um instrumento pela e para a classe burguesa e sua ação reguladora responde, aos interesses dessa classe.

Tendo essa compreensão do movimento histórico e contraditório da regulamentação pública, os estudos realizados nesta pesquisa atestam a prevalência dos interesses do capital farmacêutico nas entrelinhas da PNPMF e do PNPMF. Concluímos que ocorre, na realidade, o favorecimento de diversas formas de apropriação privada destrutiva, tanto dos recursos humanos como dos naturais com consequências negativas para as comunidades tradicionais que não são beneficiadas com a expropriação dos saberes curativos das plantas. Vislumbra-se também que a regulamentação não favorece o acesso da população usuária dos serviços de saúde aos projetos de fitoterapia no SUS em face da insuficiência no seu financiamento, afetando o direito de melhores condições de saúde por tratamentos menos agressivos e com menor custo.

Certas dificuldades foram enfrentadas no decorrer da pesquisa, tais como a escassez de estudos baseados numa perspectiva crítica dialética a respeito das regulamentações referentes às plantas medicinais e fitoterápicos. Grande parte dos trabalhos acadêmicos faziam referência aos benefícios da publicação da PNPMF e do PNPMF, destacando a importância do uso da fitoterapia no SUS e reproduzindo a linguagem presente nos documentos. Estavam ausentes de grande parte desses textos quaisquer análises comparativas ou críticas das experiências reais sobre as premissas da regulamentação; ou seja, são raras as pesquisas que buscam identificar se os objetivos relacionados ao acesso da fitoterapia de forma pública realmente se efetivavam na prática dos projetos existentes.

Algumas indagações ficaram em aberto como, por exemplo, o fato estar incluída na lista de fitoterápicos do SUS uma planta chamada cascara sagrada, importada dos Estados Unidos e ainda contendo efeitos colaterais arriscados. Além desta, outras espécies não nativas fazem parte da relação de medicamentos fitoterápicos a serem utilizados pelo SUS. Então, se o Brasil tem a maior biodiversidade do mundo, por que importar uma matéria-prima com eficácia e segurança duvidosas?

Contudo, esta pesquisa pode trazer contribuições em termos de acréscimo de conhecimentos críticos para o meio acadêmico sobre a PNPMF e o processo de

mercantilização da fitoterapia nela camuflado. Pois, no Serviço Social especificamente, o tema é pouco abordado, levando em consideração a função do Estado no acesso ao serviço público de saúde.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. F. Produção de Fitoterápicos no Brasil: História, Problemas e Perspectivas. **Rev. Virtual Quim.**, 2013, 450-513.

BARRETO, Benilson Beloti. **Fitoterapia na Atenção Primária à Saúde** – a visão dos profissionais envolvidos. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 set. 2017.

_____. **POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

_____. **PROGRAMA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

_____. **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n° 26**, de 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2014.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. **POLÍTICA NACIONAL DE PRÁTICAS INTEGRATIVAS E COMPLEMENTARES NO SUS**. Ministério da Saúde. 2006.

_____. **Cadernos de Atenção Básica**. Práticas Integrativas e Complementares. Plantas Medicinais e Fitoterapia na Atenção Básica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

_____. **Plano Nacional de Saúde 2012-2015**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

_____. **Portaria n° 886**, de 20 de abril de 2010. Disponível em: http://www.bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0886_20_04_2010.html. Acessado em 20, ago. 2017.

BRUNING, M. C. R.; MOSEGUI, G. B. G.; VIANNA, C. M. M. A Utilização da Fitoterapia e de Plantas Medicinais em Unidades Básicas de Saúde nos Municípios de Cascavel e Foz do Iguaçu - Paraná: a visão dos profissionais de saúde. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 17, n. 10, 2012.

CARVALHO, Ana Cecília B.; BRANCO, Patrícia F.; FERNANDES, Liliane A.; MARQUES, Robelma F. de O.; CUNHA, Simone C.; PERFEITO, João Paulo S. Regulação Brasileira em Plantas Medicinais e Fitoterápicos. **Revista Fitos**. Vol. 7 – n. 01 – janeiro/março, 2012.

FIGUEREDO, Climério Avelino de; GURGEL, Idê Gomes Dantas; JUNIOR, Garibaldi Dantas Gurgel. A Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos: construção, perspectivas e desafios. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, vol. 24, núm. 2, pp. 381-400 Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, José Sidnei. Reprimarização ou Desindustrialização da Economia Brasileira: uma leitura a partir das exportações para o período 1997-2010. **Rev. Análises e Indicadores do Agronegócio**. v. 6, n. 12, Instituto de Economia Agrícola: São Paulo, 2011.

GUIMARÃES, Ingrid M. **O acesso e proteção ao conhecimento tradicional associado, no âmbito da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF): um estudo de suas determinações e contradições no contexto do novo imperialismo**. São Cristóvão: UFS, 2015.

HARVEY, D. O “Novo” Imperialismo: Acumulação por Espoliação. **Socialist Register**, 2004, pp. 95-126.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

LESSA, Sérgio. O Processo de Produção/Reprodução Social; Trabalho e Sociabilidade. In.: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Módulo 2, pp. 20-33, CEAD-UNB, 1999.

LOURENZANI, A. E. B. S.; LOURENZAZNI, W. L.; BATALHA, M. Barreiras e Oportunidade na Comercialização de Plantas Medicinais Provenientes da Agricultura Familiar. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 3, 2004.

LUKÁCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In: **O Jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

LUZ, MADEL T. Cultura Contemporânea e Medicinas Alternativas: Novos Paradigmas em Saúde no Fim do Século XX. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 2005

MACEDO, Elizabeth Valverde; GEMAL, André L. A produção de fitomedicamentos e a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. **Rev. Bras. Farm.**, 90 (4), 2009.

MARANHÃO, Denize Gomes. **Análise Situacional de Seis Programas de Fitoterapia Brasileiros**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Volume I. Livro I. Tomo I. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Editora Nova Cultural. São Paulo, 1996.

MONTAÑO, C. Breves Anotações Sobre o Método e a Teoria em Marx. In: **Conhecimento e Sociedade**: ensaios marxistas. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

NETTO, P. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

_____; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Andrezza Beatriz; LONGHI, Joy Ganem; ANDRADE, Cláudia Alexandre; MIGUEL, Obdúlio Gomes, MIGUEL, Marilis Dallarmi. **A Normatização dos Fitoterápicos no Brasil**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Farmacêuticas. UFPR, 2007.

PERFEITO, João Paulo Silvério. **O Registro Sanitário de Medicamentos Fitoterápicos no Brasil**: uma avaliação da situação atual e das razões de indeferimento. Brasília: UnB, 2012.

QUINTANA, Ana Carolina; HACON, Vanessa. O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental. In: **O Social em Questão** - Ano XIV - nº 25/26 – 2011, p. 427 – 444.

SILVA, M. G. **Questão Ambiental e desenvolvimento sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, M. G.; ARAUJO, N. M. S.; SANTOS, J. S. Consumo consciente: o ecocapitalismo como ideologia. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 95-111, jan/jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v15n1/a10v15n1.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

TAPPIN, M. R. R.; LUCCHETTI, L. Sobre a Legislação de Registro de Fitoterápicos. **Revista Fitos**. Vol. 3, n. 01. Fiocruz. Rio de Janeiro, 2007.

TOMAZZONI, M. I.; NEGRELLE, R. R. B.; CENTA, M. de L. Fitoterapia Popular: a busca instrumental enquanto prática terapêutica. Florianópolis: **Contexto Enferm**, 2006.

VILLAS BOAS, Glauco de Kruse; GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Oportunidades na indústria de medicamentos e a lógica do desenvolvimento local baseado nos biomas brasileiros: bases para a discussão de uma política nacional. In: **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 (6): 1463-1471, jun, 2007.

ZUANAZZI, J. A. S.; MAYORGA, P. Fitoprodutos e Desenvolvimento Econômico. **Quim. Nova**, Vol. 33, No. 6, 1421-1428, 2010.